Minería, territorio y conflicto en Colombia

MINERÍA TERRITORIO y CONFLICTO en Colombia

Editores:

Catalina Toro Pérez

Julio Fierro Morales

Sergio Coronado Delgado

Tatiana Roa Avendaño

INSERTAR LOGO PODEA

CENSAT AGUA VIVA

COLOMBIANA DE DERECHOS HUMANOS, DEMOCRACIA Y DESARROLLO

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
SEDE BOGOTÁ
DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES SEDE BOGOTÁ - DIB
FACULTAD DE DERECHO, CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
INSTITUTO UNIDAD DE INVESTIGACIONES JURIDICAS SOCIALES
"GERARDO MOLINA" - UNIJUS

2012

Catalogación en la publicación Universidad Nacional de Colombia

PALABRAS CLAVES:
1. Recursos minero energéticos- geopolítica- 2. Territorio-financiarización-política minera- 3. Legislación minera-acciones comunitarias- 4.Conflictos socio-ambientales- 5. Resistencias

MINERÍA, TERRITORIO Y CONFLICTO EN COLOMBIA

© **UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA**
División de Investigación de Sede Bogotá - DIB
Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales
Instituto Unidad de Investigaciones Jurídico-Sociales Gerardo Molina - UNIJUS
© **Editores: Catalina Toro Pérez, Julio Fierro Morales,**
Sergio Coronado Delgado, Tatiana Roa Avendaño

Primera edición: noviembre de 2012
ISBN: XXXXXX
Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio sin
la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales
Impreso y hecho en Bogotá D.C., Colombia

Universidad Nacional de Colombia
Ignacio Mantilla Prada, Rector

Facultad de Derecho Ciencias Políticas y Sociales
Genaro Alfonso Sánchez Moncaleano, Decano
Alejo Vargas Velásquez, Vicedecano de Investigación y Extensión

Instituto Unidad de Investigaciones Jurídico-Sociales Gerardo Molina, Unijus
Gregorio Mesa Cuadros, Director Unijus
Carlos Quesada Tovar, Coordinador de Investigaciones
Andrea Castro Latorre, Coordinadora de Investigaciones
Diagonal 40a Bis 15-38, Bogotá D. C., Colombia, Sur América
Mail: insisjpg_bog@unal.edu.co, Tel. xx57-1-287 90 44 ext. 101-115

Grupo de Investigación Derecho y Política Ambiental, Podea
Catalina Toro Pérez, coordinadora

Con la colaboración del Semillero Desarrollo Rural - Facultad de Ciencias Humanas - Departamento de Sociología

Comité editorial: Catalina Toro Pérez, Julio Fierro Morales, Sergio Coronado Delgado, Tatiana Roa Avendaño

Coordinación editorial: Helena Gardeazábal Garzón

Correción de estilo: Manuela Serrano Carrasco

Diseño y diagramación: Marcela Otero Morales

Fotografía de carátula: Tatiana Rodríguez Maldonado - Censat Agua Viva

Fotografías interiores: Archivo fotográfico Censat Agua Viva, Tatiana Rodríguez Maldonado,
Gert Steenssens / EsperanzaProxima.net, Germán Márquez Calle, Rafael Antonio Prada Ardila,
Nicolás Vargas Ramírez, Paloma Jiménez Solarte y http://www.esperanzaproxima.net/

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio
sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales

Impreso en Colombia / Printed in Colombia

La **Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, Pcdhdd** es una red plural, descentralizada, autónoma e independiente de organizaciones sociales, comunitarias y no gubernamentales de todo el país, que busca promover acuerdos estratégicos entre los diversos actores sociales e institucionales que trabajan en la construcción de un estilo de desarrollo basado en la profundización de la democracia y en la promoción y el respeto integral de los Derechos Humanos.

La Pcdhdd hace parte de la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo. En el país la Plataforma integra más de 100 organizaciones, que se articulan en capítulos regionales en Bogotá – Cundinamarca, Llanos Orientales, Magdalena, Bolívar, Atlántico, Santander, Antioquia, Chocó, Cauca, Huila y Tolima.

Coordinación Nacional:

Instituto Latinoamericano por un Sociedad y un Derecho Alternativo- ILSA
Corporación CACTUS
ENDA - América Latina
Fundación para la Educación y el Desarrollo – FEDES (Secretaría Técnica)
Escuela Nacional Sindical - ENS
Corporación TEKNOS
Corporación Compromiso.
Sindicato de Trabajadores del Meta.
Corporación Comunitar

Las investigaciones incluidas en esta publicación han sido realizadas con la colaboración financiera de Diakonía y la Federación Lutherana Mundial.

Censat Agua Viva

Junta Directiva:
Tatiana Roa Avendaño, Presidenta
María del Rosario Rojas Robles, Secretaria
Germán Castañeda Rojas
Fernando Ortiz Quintero
Rafael Gutiérrez Delgado

Equipo de trabajo:
Dana Jaimes Gaitan
Danilo Urrea Camargo
Diego Cardona Calle
Diego Rodríguez Panqueva
Gert Steenssens
Luisa María Navas Camacho
Margarita Maldonado Martínez
María Stella Sandoval Rincón
Olga Patricia Saavedra Parra
Sebastián Anaya Aldana
Sonia Medina Manjarres
Tatiana Roa Avendaño
Tatiana Rodríguez Maldonado

Revisor Fiscal:
Jaime Moreno Quijano

Las investigaciones incluidas en esta publicación han sido realizadas con la colaboración financiera de Broederlijk Denle.

Contenido

Introducción

- Geopolítica energética: minería, territorio y resistencias sociales
  Catalina Toro Pérez 17

I. Recursos minero-energéticos en el contexto latinoamericano

- Minería y conflictos sociales en América Latina
  César Padilla - Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina, OCMAL 37

- La dudosa fortuna minera de Suramérica: los países andinos Colombia, Chile y Perú
  Arturo Cancino Cadena 59

- Las actividades extractivas minan los derechos de los niños y de las niñas en las fronteras
  Fernanda Soliz, Adolfo Maldonado y Carolina Valladares 79

- El devenir de la minería transnacional en Colombia: incertidumbres en torno a la relación ambiente, trabajo y salud.
  Andrés Idárraga Franco 97

- Las nuevas 'guerras justas' y la política (neo) extractivista global: nuevos escenarios de biopoder
  Pablo Ignacio Reyes Beltrán e Ivonne Patricia León 109

II. Territorio, financiarización y política minera en Colombia

- El oro como commodity (producto básico), especulación financiera y minería a cielo abierto
  Aurelio Suárez Montoya 137

- Minería e hidrocarburos en Colombia: ¿Sostenibles para las finanzas públicas y el desarrollo?
  Guillermo Rudas Lleras 151

- La política minera en Colombia: la articulación y potenciación de conflictos alrededor de intereses privados
  Julio Fierro Morales 179

III. Minería: instituciones jurídicas, legislación minera y acciones comunitarias

- Legislación minera en Colombia y derechos sobre las tierras y los territorios
  Adriana Patricia Fuentes 215

- Las sustracciones de las reservas de la Ley 2 de 1959. Una mirada desde la actividad minera
  Gloria Amparo Rodríguez y Andrés Gómez Rey 233

- Minería, instituciones jurídicas y acción comunitaria local. Ideas para la lectura crítica de una relación problemática
  Sergio Coronado Delgado y Adriana Beltrán Ruiz *263*

- Consulta previa. Dilemas del ejercicio de un derecho
  Rosemberg Ariza Santamaría 283

IV. Minería: conflictos socio-ambientales, despojo y territorialidad

- Habitar casas sin techo:
  la minería en los páramos
  Joaquín Molano Barrera.....305

- Exportando minerales para importar alimentos
  Diego Ramírez Jaimes y Nathalia Ibagón Gaitán.....321

- Minería: yacimientos explosivos.
  Las bonanzas y el conflicto, la historia se repite
  María Victoria Duque López.....339

- Impactos de los grandes proyectos mineros en Colombia
  sobre la vida de las mujeres
  Rosa Emilia Bermúdez Rico, Censat.....355

- Minería, territorio y conflicto en Tasco - Boyacá
  Andrés Moreno González.....371

- A través de la ventana: una apreciación paisajística
  de los efectos de la minería en los cerros de Bogotá
  Milena Constanza Ordóñez, Andrés Eduardo Ángel y Diana Patricia Lozano.....381

V. Resistencias sociales en defensa de la vida y el territorio

- Palabras para narrar la resistencia.
  Las luchas por el agua y el territorio
  Tatiana Roa Avendaño.....399

- La resistencia a la minería en el páramo El Almorzadero
  María Stella Sandoval 413

- Defensa del territorio y resistencia afrocolombiana en el norte del Cauca
  Francia Márquez y Camilo Salcedo 427

- Otra roca sobre los rieles: indígenas caminando la resistencia
  Andrés Almendras y Juan Sebastián Anaya Aldana, CRIC 437

- La Colosa, primer proyecto de minería a cielo abierto de lixiviación con cianuro en el centro de Colombia.
  Una lectura alternativa desde el movimiento social y ambiental
  Renzo Alexander García Parra 445

- En defensa del páramo de Santurbán.
  Cronología de una lucha que apenas comienza…
  Mario Flórez Flórez 465

- La lucha por la defensa del páramo de Santurbán
  Rafael Antonio Prada Ardila 485

VI. Cartografías de la minería en Colombia

A las mujeres y los hombres que defienden sus territorios y trabajan día a día en la búsqueda del buen vivir.

En memoria del padre José Reynel Restrepo, párroco de Marmato, Caldas, asesinado en septiembre de 2011, semanas antes de la realización del Seminario Minería, Territorio y Conflicto.

América Latina hoy enfrenta la necesidad de asumir éticamente el desafío de adelantar procesos que superen el modelo extractivista depredador, intensificado por la profundización del modelo de desarrollo imperante y el agenciamiento de los denominados megaproyectos que responden a una supuesta integración latinoamericana, (IIRSA). En este punto considero necesario parafrasear a Antonio García Nossa quien en 1981 expresaba que, América Latina nace exportando materias primas y aún hoy mantiene esta misma estructura, con un modelo de desarrollo desde afuera y no desde adentro, en tanto que no genera su propia ciencia y tecnología.

En el marco de las estrategias de políticas de crecimiento económico mediante la inversión extranjera, una de las actividades agenciadas en la Región durante los últimos quince años, está constituida por la gran minería a cielo abierto, en detrimento de los territorios mega-biodiversos, productores de aguas, así como de las economías campesinas productoras de alimentos.

Estas políticas se adelantan en un contexto de crisis ambiental y crisis climàtica, que para el caso de los ecosistemas de los países andinos y particularmente para el caso colombiano, genera desastres ambientales y sociales de inusitada magnitud, como pueden dar cuenta la explotación minera de Cajamarca en Perú y el Cerrejón en Colombia, que avanzan destruyendo territorios campesinos, afros e indígenas, territorios de vida. y provocan grandes impactos en las estructuras socioeconómicas, que a su vez generan nuevos éxodos de poblaciones ancestrales que históricamente han construido los territorios y conservado el medio ambiente.

En este contexto y con base en la misión de la Universidad Nacional de Colombia, consideramos de carácter prioritario asumir con responsabilidad el abordaje de estos problemas desde los procesos de investigación y extensión, articulados con la docencia, para analizar y sumarse a las acciones en términos de las diversas alternativas posibles que permitan superar este modelo. Para tal fin, precisamos aportar y propiciar el debate y análisis sobre los efectos generados por la explotación minera en sus diferentes escalas en América Latina y particularmente en Colombia, considerando las características del conflicto signado por los actores armados y por la desigualdad en la distribución de la propiedad de la tierra.

Minería, Territorio y Conflicto en América Latina es el nombre del Seminario Internacional realizado el 5 y 6 de octubre de 2011, que dio origen a la presente publicación, el cual en un primer momento, fue producto de la integración de un esfuerzo colectivo inter-facultades en Universidad Nacional de Colombia, que desde las actividades docentes ofertadas por el grupo de la Facultad de Derecho y Política Ambiental (Podea), y de la Facultad de Ciencias Humanas, el Grupo de Investigación de Sociología: Semillero de Investigación en Desarrollo Rural, han contribuido como telón de fondo, a la realización de un estado del arte de la investigación sobre la problemática minero - energética en el país y a la conformación de nuevos foros de debate entre la academia y los actores sociales que vienen participando con antelación en el debate público.

El encuentro entre organizaciones ambientalistas, Organizaciones Sociales y la Universidad Nacional de Colombia, posibilitó que el Seminario integrara las acciones adelantadas por Censat Agua Viva como LA preparación de la Asamblea y IV Encuentro del Observatorio de Conflictos Mineros en América Latina (OCMAL), el Encuentro Latinoamericano Mujer y

INSERTAR NOTAS AL PIE DEL TEXTO

Minería convocado por la Red Latinoamericana de Mujeres defensoras de la Naturaleza y Contra la Minería. De esta manera, también se sumó el OCMAL, una red que integra más de 40 organizaciones sociales y la Red Latinoamérica de Mujeres Defensoras de los Derechos de la Naturaleza y Contra la Minería. También se unió a esta iniciativa la Plataforma de Derechos Humanos, Sociales y Económicos que impulsa una Campaña sobre la minería y que en ese contexto preparaba un taller para líderes y lideresas sobre el tema minero.

En esta suma de esfuerzos, COMO LA Gran Marcha Carnaval *"Si a la vida, No a la Megaminería,"* que se realizó el 14 de Octubre de 2011 en Ibagué y Cajamarca Tolima, hicieron parte de una mirada conjunta y colectiva, que contó con el apoyo decidido del Comité Ambiental por la Defensa de la Vida, Ecotierra Tolima, el Observatorio Ambiental de la Universidad del Tolima, la Plataforma Colombiana de Derechos Humanos y Censat Agua Viva-Amigos de la Tierra Colombia, congregando diversas organizaciones sociales de la región y del país y quienes adelantaron un trabajo significativo para asegurar la participación activa de las comunidades afectadas por la gran minería.

El seminario, contó también con el apoyo del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO, para presentar el libro "La Naturaleza Colonizada. Ecología, política y minería en América Latina" con la participación del profesor Hector Alimonda de la Universidad Federal Rural de Río de Janeiro.

Agradecemos los aportes en esta publicación a: César Padilla y Marco Arana, del Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina, Ocmal; Julio Fierro coordinador del Grupo de Investigación en Geología Ambiental Terrae, Tatiana Roa Avendaño y Tatiana Rodríguez Maldonado de Censat Agua Viva; Paloma Jiménez Solarte y Daniel Manrique de Fedes y la Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo; Renzo García Parra, Andrés Almendra, Francia Márquez, y demás líderes sociales que compartieron con todos y todas, sus experiencias, sufrimientos, proyectos y esperanzas.

Así mismo al Grupo de Investigación de Derecho y Política Ambiental , de la Universidad Nacional, coordinado por la profesora Catalina Toro Pérez del Departamento de Ciencia Política, a los estudiantes: Camilo Salcedo (hoy en la Maestría de Desarrollo Rural de Rio de Janeiro), y a Andrés Vargas de la Maestría de Biociencias y Derecho, así como a Adriana Fuentes de la Maestría de Medio Ambiente y Desarrollo y Sergio Coronado de la Maestría de Derecho de la Universidad Nacional. Al Departamento de Sociología, representado por los estudiantes Diego Ramírez y Natalia Ibagón del Semillero de Sociología Rural. Particular mención al grupo de estudiantes de UN-Reclame: Nina Ojeda, Andrés Moreno, Andrés Ángel, Carmen Fonseca y Daniel Rodríguez.

Finalmente, agradecimiento especial al Comité Editorial encabezado por Helena Gardeazábal, a Manuela Serrano por la corrección de estilo y a Marcela Otero quien tuvo a cargo el diseño y la diagramación del libro, así como a Ediciones Antropos Ltda., por vincularse a esta apuesta y hacer parte del proceso colectivo que permite entregar este producto en la búsqueda conjunta de alternativas para un mejor vivir de nuestras sociedades.

Patricia Stella Jaramillo G.

INTRODUCCIÓN

Geopolítica energética: minería, territorio y resistencias sociales

Catalina Toro Pérez[1]

"Nunca antes en la historia contemporánea del país la minería se perfilaba como un instrumento tan importante del desarrollo.

"Las empresas nacionales y extranjeras, motivadas por el potencial minero del país y el alto precio internacional de algunos metales preciosos, han fijado –con razón– su mirada en el país, con una dinámica de exploración y explotación sin precedentes en nuestra historia".

(Juan Manuel Santos Calderón, Presidente de Colombia, Discurso inaugural del Congreso Internacional Minería, Petróleo y Energía, Cartagena, 18 de mayo de 2012).

1 Catalina Toro Pérez, profesora, Departamento de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Colombia, PHD en Ciencias Políticas del Instituto de Altos Estudios Políticos de París, Francia. Coordinadora de la Maestría de Biociencias y Derecho y del Grupo de investigación Derecho y Política Ambiental.

Históricamente, la tendencia imperialista de ciertos Estados hacia la expansión del control territorial sobre los recursos escasos aparece como una expresión de la política del capitalismo monopolista, que considera la adquisición territorial un medio o subproducto de la acumulación capitalista (Arrighi: 1996, 33). En ese sentido, los Estados juegan un papel en las distintas fases de acumulación que se expresan en nuevas geografías del poder en términos de institucionalizar y legitimar las relaciones que existen entre actores burocráticos, actores económico-financieros y actores sociales en la construcción de un territorio.

En el siglo XXI las decisiones de un nuevo universo de construcción de políticas localizadas en el aparato estatal incorporan, en el caso minero-energético, los intereses de instituciones supranacionales como el FMI, la OMC, el Banco Mundial y el mercado financiero, así como en el siglo XIX los Estados incorporaron los intereses de la burguesía industrial y en el XX los de la clase trabajadora en el Estado del Bienestar. La implementación de estas políticas expresa en el territorio, como base material y simbólica de las sociedades, conflictos de interés, disputas y tensiones que se materializan en ordenamientos territoriales adecuados a los intereses que se imponen en el contexto de las relaciones de poder (De Castro: 2005, 79).

El discurso de la "seguridad energética" de los Estados, entendida como la capacidad de satisfacer la demanda nacional de energía con suficiencia, oportunidad, sustentabilidad y precios adecuados, el cual organiza el mundo entre unos pocos países industrializados importadores de recursos energéticos y una gran mayoría de países subdesarrollados exportadores de materias primas y productos primarios con una reserva inagotable de mano de obra barata, se ha instalado en la agenda publica global como objetivo prioritario de un sistema internacional del trabajo cada vez más dependiente de un pequeño número de Estados y firmas multinacionales; es decir, del capitalismo en su fase monopólica, expresado en la fase del imperialismo capitalista que sustituye a la libre concurrencia del mercado.

La denominada volatilidad e incertidumbre que se asocia a los llamados países exportadores de recursos minero-energéticos (Klare: 2008, 30) parece justificar cualquier medida o intervención territorial para impulsar la inversión y asegurar la rentabilidad del capital global. Esto significa que en el proyecto de nuevo orden energético internacional las denominadas antiguas periferias del sistema internacional (los países del sur), con vastas reservas de petróleo, gas y minerales, parecen destinados a nuevas formas de expropiación de recursos, tierras y territorios para la expansión capitalista por parte de aquellos mecenas extractivistas con mayor capacidad de aprovechar estas riquezas, controlar la producción y la población, ejercer poderes monopólicos y coordinar la dinámica de la acumulación del capital: un complejo de empresas, Estados y el sistema financiero, del cual se reciben inversiones de capital para adelantar el control de la exploración y explotación de combustibles fósiles necesarios para mantener un modelo de consumo insostenible y depredador. Sea cual fuere la clasificación de este nuevo orden, tanto las naciones con excedente como aquellas con déficit conforman nuevos pactos y asociaciones de grupos de energía, como el Opec del gas natural y la Agencia

Internacional de Energía, e incluso pactos entre países importadores y exportadores como China y Rusia.

Los ejes analíticos del debate actual de la minería en América Latina

El debate actual sobre la gran minería en América Latina se sitúa en dos ejes analíticos: el primero en términos de la lucha por el control de territorios, el manejo de los precios y la nacionalización de recursos estratégicos para intervenir en el funcionamiento de la economía global capitalista; y el segundo alimentado por los estudios ambientales y la ecología política que se centra en la crítica al modelo desarrollista-extractivista existente desde la Colonia.

Para los estudios en clave de geopolítica, cuando los países del Sur asumen el control de sus bienes energéticos, las relaciones de poder en el sistema global se transforman afectando los sistemas económicos y políticos nacionales. Desde esta perspectiva, el fortalecimiento de la OPEP y la nacionalización del recurso petrolero en Venezuela, Irán, Libia, Nigeria, Arabia Saudita e Irak permiten explicar el reposicionamiento de los denominados países emergentes en el sistema mundial y, al mismo tiempo, la profundización de los conflictos derivados de las cruzadas intervencionistas en el escenario de las "guerras justas" del siglo XXI.

En 2006 los países exportadores de petróleo alcanzaron unos 970.000 millones de dólares de los importadores tres veces más de lo que obtuvieron en 2002(Klare: 2008, 31). Así, países como Rusia empiezan un periodo notable de crecimiento a través de sus exportaciones de petróleo y gas natural y de reposicionamiento en el sistema mundial. Durante este periodo, que coincide con la emergencia de un nuevo orden financiero internacional, nuevos centros con crecimiento espectacular como Abu Dhabi y Dubái, asociados a uno de los más poderosos "petro-estados", empiezan a comprar acciones importantes en bancos y empresas estadounidenses, en recuperación tras la crisis hipotecaria, como Citigroup, la mayor empresa de banca norteamericana.

En el escenario internacional, algunas de las nuevas potencias energéticas como Rusia, ricas en petróleo, carbón y gas natural, proporcionan a sus habitantes energía barata a través de una mayor participación estatal de la renta. Mientras tanto, en otros países como Nigeria, estas ganancias se depositan en los bolsillos de unos pocos privilegiados de las élites gobernantes enriquecidas por los procesos de concentración de la riqueza petrolera, dejando sus pueblos en peores condiciones de empobrecimiento y exclusión social que las existentes antes de iniciar los procesos de explotación.

Por su parte, en el contexto regional andino, se ven dos tendencias: por un lado, Colombia y Perú facilitan una mayor inversión a las empresas transnacionales de la minería y el petróleo, con lo cual ceden el control de sus empresas, recursos y territorios, profundizando las condiciones de corrupción, violencia y vulnerabilidad; y por el otro, en Ecuador, Bolivia,

Venezuela y Argentina, con la reciente expropiación por parte del gobierno del 51% de las acciones que la española Repsol tenía sobre YPF, se apuesta por una redistribución social de la renta petrolera y minera, lo cual no significa necesariamente una transformación estructural en el manejo de sus economías. El *government take* en Ecuador y Bolivia sigue siendo muy bajo (Acosta: 2009 y Villavicencio et al.: 2009) y la lógica extractivista continúa distorsionando la estructura y asignación de los recursos económicos, pues la riqueza se concentra en muy pocas manos, con lo cual se generalizan las condiciones de informalidad, desigualdad y marginalidad.

En esta nueva geopolítica del poder un país como Estados Unidos, con sus reservas petroleras disminuidas y consumidor de la cuarta parte de la energía mundial, para asegurar su depredador modelo de consumo y su estatus en el escenario internacional necesita garantizar a través de su poder militar el acceso facilitado a los combustibles fósiles. Arabia Saudita, una monarquía que recibe periódicamente a los representantes del FMI y el Banco Mundial, y a los jefes de gobierno y directores de empresa de los Estados Unidos y Europa, a pesar de contar con un pequeño ejército tiene una gran influencia en los asuntos internacionales debido a la posesión de las reservas de petróleo descubiertas más importantes del planeta: la capacidad de apropiación de estos energéticos se convierte en un fin y un mecanismo para la construcción de ese poder global (Ceceña: 2008, 21), más aun cuando la disputa por los recursos, ante la preocupación mundial por la llegada del "climax petrolero", empieza a convertirse en un asunto de supervivencia humana y de supervivencia de las naciones.

La inquietud también se extiende respecto a la escasez de energéticos como el carbón que provee más del 50% de la electricidad de los norteamericanos, (Goodell, 2009) el gas natural, el cobre, el uranio, sobre todo, el oro.

Financiarización, economía y minería

Los análisis de la financiarización de la economía que complementan los estudios desde la geografía crítica, permiten abordar la interconexión de un gran complejo de instituciones dedicadas a la apropiación y explotación de recursos altamente rentables en el sector financiero y poco generadoras de actividades productivas. Estas alianzas entre países como Estados Unidos, la Unión Europea y el mercado financiero no son sino la expresión de un "capitalismo de rapiña" (Harvey: 2003, 111).

Si bien el auge minero-energético en la economía especulativa puede explicarse desde esta perspectiva, con la demanda creciente de industrialización de las economías asiáticas como la china y el fenómeno de precios altos que ha afectado al oro y el cobre, este auge se explica especialmente por la fragilidad reciente de la economía europea y estadounidense. En medio de la crisis económica global, el oro aparece incluido como el valor que ofrece los mayores retornos, así como aquel de menor volatilidad. Para aumentar este rol en el mercado especulativo se hace necesario ampliar las actividades extractivas, pero no mediante el uso de

las tecnologías del siglo XIX y XX sino a través de grandes extensiones de explotación a cielo abierto. Ello genera retornos adicionales asociados a grandes volúmenes de diversos minerales extraídos que respaldan las operaciones especulativas y da seguridad a las operaciones a futuros de las bolsas pues incide en el valor de mercado de las compañías y los fondos de inversión involucrados. (Suarez: 2012).

Como sucede con las reservas energéticas, los minerales se extraen a un ritmo escandaloso. En tan solo una década (1995 a 2005) la producción mundial de aluminio subió un 64%, la producción de hierro un 50% y el cobre en un 42% (Klare: 2008, 85). De acuerdo con el Deutsche Bank en su *Commodities Outlook* de 2006, el aumento de la demanda de recursos minerales contribuye a una de las carreras más duraderas y poderosas del precio de los metales en toda su historia; ello explica la aceleración de la extracción del cobre, cobalto, plomo, níquel, platino, estaño, titanio y zinc, entre otros, sobre los cuales existen preocupaciones respecto a su disponibilidad futura y, por ende, sobre la seguridad energética. Como el petróleo, la mayoría de los depósitos "fáciles" para la extracción de materiales ya han sido explotados, por lo tanto la carrera por la explotación a gran escala y cielo abierto se acentúa generando los altísimos costos ambientales, económicos y sociales que ya se empiezan a sentir en América Latina.

La maldición de la abundancia y el buen vivir

Para quienes desde América Latina plantean la crítica a la narrativa desarrollista-extractivista, lo que buscan los nuevos gobiernos (progresistas o no) es ubicarse en el mercado mundial en función de la demanda del capital metropolitano (Acosta: 2011). En ese contexto, América Latina ha concentrado en los últimos años una porción importante de sus esfuerzos de cooperación internacional en la exploración y explotación minera. Países como Ecuador, Colombia, Uruguay y Paraguay, cuyas economías parecían sustentadas en otras áreas productivas, buscan ahora bajo el ejemplo de Argentina, Chile y Perú sumarse a la senda del modelo de crecimiento basado en el depredador extractivismo minero a gran escala (De Echave: 2008).

Surge así el "neo-extractivismo" (Gudynas: 2009), adoptada en países de la región como Bolivia y Ecuador, como un modelo mixto con una mayor presencia del Estado en la explotación transnacional para obtener mayores ingresos, mantener el aparato estatal y redistribuir la riqueza a los segmentos más pobres y desvalidos de la población a través de bonos sociales. Lo anterior provoca multitud de conflictos relacionados con comunidades campesinas e indígenas que se resisten a esta actividad destructiva para el ambiente (Alimonda: 2011).

La Cordillera de los Andes aparece como la base geológica de grandes depósitos de minerales que parecen inagotables (Padilla: 2012); sin embargo, no es la existencia de minerales lo que atrae a los inversores extranjeros canadienses, estadounidenses, chinos e ingleses: son las condiciones excepcionales que nuestros países ofrecen a las grandes industrias mineras para la implementación de una economía de rapiña basada en el saqueo extractivista. Países

como Canadá adelantan desde hace más de diez años acciones necesarias para garantizar el acceso a los minerales de la región andina y los Tratados de Libre Comercio se convierten, en algunos casos, en la garantía para la inversión extranjera directa.

Legislación minera reciente y Tratados de Libre Comercio en América Latina

El código minero de los años 80 en Chile, bajo la dictadura de Pinochet, eliminó para los concesionarios privados de la minería el pago de regalías sobre la explotación de los recursos mineros como el cobre, con lo cual el Estado renunció unilateralmente a favor del capital transnacional a esta legítima compensación durante más de 20 años (Cancino: 2012). Esto convirtió, en virtud de una benevolente legislación tributaria y un trato de favorecimiento a capitales privados domésticos y extranjeros, a ese país en un paraíso minero. Siguiendo este ejemplo, en Perú se propuso en el año 97 "el marco tributario más atractivo de América Latina" (De Echave: 2008, 6) en términos de los procesos de apertura para la industria minera transnacional.

Con los acuerdos de libre comercio con Estados Unidos y Canadá, tanto Perú como Colombia, tal como ocurrió con los tratados con México (TLCAN) Centroamérica y Chile, garantizan los derechos de los inversionistas extranjeros en condiciones extremadamente favorables para el capital privado, sea nacional o transnacional, en detrimento de las poblaciones: en los capítulos de inversiones se promueve la inversión extranjera concediendo derechos y poderes sin precedentes para las empresas transnacionales. Tanto los recursos que pertenecen a los pueblos indígenas, como tierras y territorios, así como sus licencias y concesiones para el uso de recursos hídricos y forestales, se comprenden dentro de la definición de inversiones.

Otro aspecto alarmante tiene que ver con los mecanismos de resolución de disputas: los TLC de estos países firmados entre 1994 y 2011, respectivamente, otorgan a las corporaciones extranjeras el derecho a exigir compensación monetaria en el caso de que consideren que sus derechos han sido vulnerados por decisiones que tomen los gobiernos receptores (De Echave: 2008, 304). Un caso documentado es el de la Pacific Rim Cayman LLC vs la República del Salvador, cuya filial canadiense le exige al gobierno de ese país una indemnización de 100 millones de dólares por negar el otorgamiento de una concesión para la mina El Dorado (Zamora Cabot: 2012).

En América Latina, durante los 90, la mayoría de gobiernos profundizó las medidas para favorecer la inversión extranjera, reformando sus códigos o leyes de minas y adecuando sus marcos legales a las nuevas condiciones del mercado. Bolivia (1991), Brasil (1996), Venezuela (1999), México (1992), Uruguay (1991) y Honduras (1998) realizaron reformas a las leyes de minas; incluso Argentina, que tenía la legislación minera más antigua de la región, vigente desde 1886, desarrolló varias modificaciones, primero en 1993 y luego en 1995. Nicaragua y Colombia también aprobaron sus reformas en el 2000 y 2001 respectivamente (Fuentes: 2012). Un elemento común en la mayoría de las nuevas legislaciones es la declaración de la minería

como una actividad de utilidad pública o común y/o de interés social, lo que significa que pueden iniciarse procesos de expropiación de predios privados para adelantar proyectos mineros de particulares nacionales o internacionales, acaparando tierras y delimitando servidumbres en aquellos casos que se requiera. En el discurso de la institucionalidad minera se ha establecido un imaginario inconstitucional de prelación de la minería sobre otro tipo de actividades sectoriales o sobre la protección de ecosistemas o comunidades vulnerables. Aunque en los países andinos, excepto Colombia, surgen nuevos gobiernos progresistas producto de enormes movilizaciones sociales en contra de los acuerdos de libre comercio, estos no escapan a las enormes presiones resultantes de la inserción de sus países en la economía global bajo el paradigma de la seguridad energética. La narrativa desarrollista que sobrevuela al continente, asociada al paradigma extractivista, oculta las dinámicas de reconfiguración productiva y los horizontes de expectativas sociales (Svampa, 2009: 18).

Colombia: ¿un país minero?

Esta particular producción discursiva que incluye las estrategias para el desarrollo del "país minero" y la identificación del rol del Estado, se instala en Colombia desde el gobierno de Samper (1997) cuando se inicia el trámite de la propuesta de ley que desembocaría en la modificación del Código de Minas, con la participación de instituciones canadienses, como la Canadian Energy Research Institute CERI, (Informe Contraloría, 2000)., En el 2000, el entonces ministro de Minas, Carlos Caballero Argáez, planteó en este sentido que "la función estatal no es competir con el sector privado, sino apoyar a los empresarios, facilitar su trabajo y garantizar la estabilidad y viabilidad de las grandes inversiones que demanda la industria minera" (citado por Fierro: 2012, 38).

Bajo las políticas de "confianza inversionista" y "seguridad democrática" durante el gobierno Uribe (2002-2010), aumentaron de manera considerable los niveles de inversión y ganancia de capitales extranjeros. La Inversión Extranjera Directa dirigida a la actividad minera y de los hidrocarburos en Colombia, aumentó su participación al pasar del 21% al 82% entre el año 2000 y el 2009, superando en 2010 el 85% (Cancino: 2012). Con el fin de fortalecer las garantías legales para el desarrollo de la actividad minera, se reforma finalmente el Código Minero de 1988 mediante la Ley 685 de 2001, que le otorga un nuevo sentido a las normas y principios constitucionales ambientales y de ordenamiento territorial existentes bajo los principios del ordenamiento minero. En esta ley se promueve la titulación de tierras con objeto de exploración minera a particulares, en particular a las transnacionales, que son las que mayor área poseen en títulos mineros.

La Ley 1382 de 2010, que modifica parcialmente el Código de Minas (declarada inexequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-366 de 2010 por no haber surtido el proceso de consulta previa, pero diferidos sus efectos por dos años debido a las consideracio-

nes de la norma en temas ambientales), reduce los ingresos del país a través de la disminución neta del pago del canon superficiario durante la etapa de exploración, aumenta el tiempo para explorar (una actividad que no necesita licencia ambiental) y aunqueprohíbe la minería en humedales inscritos en la lista Ramsar[2], reservas forestales protectoras y páramos, permite la sustracción de reservas forestales nacionales y regionales. No se cuenta con salvaguardas que contemplen la necesidad de contar con autorización del propietario, poseedor o tenedor de los predios para otorgar el permiso o licencia ambiental respectiva, por lo que no encuentran estas personas respaldo o apoyo para conservar el predio en el que habitan, indistintamente del derecho que tengan sobre él.

Las políticas y los discursos que se repiten en América Latina bajo el paradigma de la "minería responsable y el desarrollo sustentable" se implementan en Colombia con el gobierno Santos (2010-2014) bajo la consigna "la locomotora minera como motor del desarrollo", profundizando aún más la conflictividad socioeconómica, política y ambiental en el país[3]. Con el lema de "la responsabilidad social empresarial" que se repite en todo el continente, se acude a voces "autorizadas" y a cátedras académicas e institucionales para que validen el modelo extractivo transnacional para beneficio de unos pocos, desestimando el proceso de movilización social antiminero colombiano, que se suma a las resistencias sociales crecientes en Perú, Ecuador, Bolivia, Argentina, Uruguay y Chile.

Conflictos ambientales asociados a la minería

Sin embargo, la enorme publicidad no ha podido ocultar la magnitud de los efectos ambientales ocasionados por la minería a cielo abierto en los países vecinos, no solo en la capa vegetal y la biodiversidad que desaparece en territorios extensos, sino en las inmensas reservas de agua que se necesitan para remover toneladas de oro, plata y cobre. Ante la contaminación inevitable y de largo plazo por acidificación de aguas y liberación de materiales tóxicos como sulfatos, zinc, cadmio, níquel, cobalto y cromo en cuencas abastecedoras de agua, la preocupación en términos de sus efectos de dispersión en zonas secas o húmedas empieza a acrecentarse (Fierro: 2012). De igual manera, la poca documentación oficial preliminar muestra el gran impacto social y ambiental dejado por la minería de gran escala en Colombia, pues los indicadores sociales y de salud pública en La Guajira y Cesar permiten establecer un vínculo directo entre la actividad y la pobreza.

2 Convención sobre los Humedales de Importancia Internacional, entró en vigor en 1995.

3 En Colombia tiene lugar una guerra de más de 50 años. El desplazamiento derivado del conflicto armado ya llega a los 4 millones de personas en la última década, el desempleo es el más alto de América Latina y es, después de Haití y Angola, el tercer país más desigual del mundo con una altísima concentración de la tierra: el 1,3% de la población posee el 57% de la tierra.

La posible intervención en el Páramo de Santurbán generó en 2010 una de las más grandes movilizaciones recientes de la sociedad civil colombiana contra la explotación a gran escala de oro. La posibilidad de intervenir un complejo estructurante del mundo ecuatorial andino, un territorio extraordinario por sus paisajes, el carácter único de sus formaciones vegetales y su altísimo nivel de endemismo, convocó a la construcción de nuevos territorios de resistencia que pusieron en la agenda pública local y nacional una nueva causa socioambiental (Molano: 2012). Con la defensa del agua, la clave oculta de los páramos en un subcontinente que posee el 26% del agua del planeta, las poblaciones campesinas, indígenas, urbanas y latinoamericanas configuran una nueva lucha desigual entre poderes hegemónicos, derechos sociales y territoriales. Consignas como "El agua vale más que el oro: no a la mina", "Sí a la vida, no a la mina", "Cuidar el agua es cuidar la vida" y "¡No queremos agua con cianuro, queremos agua limpia en el futuro!" recorrieron desde la provincia del Chubut (Argentina) hasta la Isla de Providencia (Colombia), donde se quiere explotar petróleo sobre la tercera barrera coralina más importante del mundo después de la de Australia y Belice, pasando por Cajamarca y Lima (Perú), Cajamarca, (Tolima) La Toma y Caldono (Cauca) y los páramos el Almorzadero y Santurbán (Santander) en Colombia.

Con la publicación de los resultados de investigaciones sobre intoxicaciones masivas por contaminación con mercurio y por la acidificación y solubilización de químicos tóxicos que acompañan al oro, la plata y el cobre, se ha profundizado la discusión sobre los impactos del modelo extractivo: tanto en Perú, en la mina Yanacocha, como en Ecuador se documentan graves accidentes por derramamiento de mercurio que ocasionaron intoxicaciones masivas en adultos y niños (Palacin, citado por Idárraga: 2012). También se han publicado los estudios de intoxicación en pobladores locales por cultivos y animales contaminados con metales y químicos presentes en el agua y el suelo, producto de la minería.

En el caso del Perú, en el estudio médico de la OIT (Hiba: 2002) realizado sobre una muestra de 1.220 trabajadores del sector metalúrgico se encontró neumoconiosis (polvo retenido en los pulmones) y portadores de silicosis grado 2 y 3, y sílico-tuberculosis. En Ecuador, en la frontera con el Perú, en la zona del proyecto minero Fruta del Norte de la multinacional Kinross-Aurelian, el informe de Soliz et al. (2012) da cuenta de las condiciones ambientales y las violaciones a los derechos humanos a las que se ven expuestos niños y niñas, asociadas a la sistemática destrucción del tejido social comunitario y a las situaciones de supervivencia infrahumanas que han sufrido estas poblaciones de frontera abandonadas por años y ahora criminalizadas por su inserción en la actividad minera.

La profundización del conflicto social colombiano

Los conflictos sociales que genera la actividad minera en Colombia, y en general en los países latinoamericanos, expresan disputas históricas sobre la expropiación de recursos que cons-

tituyen la matriz esencial de las comunidades rurales como el agua, la tierra y la autonomía alimentaria. La amenaza contra la construcción de tejido social y cultura tradicional en territorios étnicos, tanto en la fase de exploración como de explotación minera, se profundiza con la presencia de grupos armados legales e ilegales. El conflicto minero en territorios étnicos se ejemplifica, entre otros, en los casos de los Emberá-Katío y la exploración de minería de oro por parte de la Muriel Mining en Carmen del Darién, Chocó (Fierro, Negrete, Lagos, Fuentes y Lozano: 2010) y de manera más compleja en La Toma, Suárez, Cauca (Márquez y Salcedo: 2012), lugar en el que comunidades afrodescendientes han explotado oro aluvial desde hace siglos y donde el Estado ha concedido títulos mineros para particulares colombianos y extranjeros ajenos al territorio (Fierro: 2012).

La minería se convierte así en otro motor de conflicto en tierras rurales, en las que se profundiza la historia del desplazamiento, el despojo y la usurpación de las mismas (Duque: 2012). La denominada "guerra antiterrorista" en la primera década del siglo XXI, que bajo la gramática del 9/11 contribuyó a profundizar el conflicto social y político que desgarra nuestro país desde hace más de cincuenta años y, como consecuencia de este, a generar el segundo mayor desplazamiento forzoso de personas, después de Sudán, desde zonas de altísima biodiversidad y centros de posible extracción de recursos estratégicos[4], va a exacerbarse con el *boom* minero energético, dando lugar a nuevas luchas por un territorio lleno de riquezas.

Los viejos y nuevos actores de la violencia estructural colombiana giran alrededor de un Estado "comando" que hace imposible la superación de las condiciones sociales para la paz. A las "técnicas de ocultamiento" de violaciones de derechos humanos y de crímenes de lesa humanidad por parte del Estado, se suman nuevas estrategias de control territorial para garantizar la actividad de las grandes compañías mineras contra la población, como "los batallones energéticos" que se instalan en las zonas de los posibles proyectos de exploración y explotación (como en el caso de la represa de El Quimbo, Huila) con el fin de aterrorizar, perseguir y criminalizar a la población que se opone a la devastación de la biodiversidad colombiana para fomentar la inversión de grupos y empresas privadas, nacionales y transnacionales[5].

4 El Gobierno, bajo presión de las organizaciones de derechos humanos, adoptó un sistema de registro de más de 2,6 millones de personas desplazadas para un periodo cercano a los 10 años, mientras que las cifras de la sociedad civil rondaban los 4 millones de personas en 20 años, a partir de 1985 (Codhes, 2012).

5 Juan Carlos Pinzón, ministro de Defensa colombiano, señaló en septiembre de 2011: "se está estudiando la posibilidad de incrementar el pie de fuerza de las Fuerzas Militares que están concentrados en garantizar la seguridad de la infraestructura petrolera, con el propósito de evitar atentados, extorsiones y secuestros". Actualmente la Fuerza Pública tiene destinado cerca del 30% de sus efectivos dedicados a la protección de la infraestructura minero-energética en el país, lo que significa cerca de 80 mil uniformados.
http://www.elespectador.com/noticias/judicial/articulo-302195-aumentarian-pie-de-fuerza-proteger-infraestructura-petrolera-el

La emergencia de nuevas resistencias sociales contra la actividad minera

Estos escenarios de conflictividad, en combinación con los procesos históricos de las regiones, abren el camino hacia una reconfiguración de procesos que se construyen a partir de una diversidad de visiones y actitudes frente a la minería, dentro de los que aparecen nuevas formas de organización, redes, liderazgos (Svampa: 2009) y discursos renovados que empiezan a plantear nuevas comprensiones alternativas de la sociedad, la democracia y el territorio en toda América Latina.

En Colombia las estrategias comunitarias de gestión de los recursos naturales han demostrado ser más efectivas y exitosas que las explotaciones realizadas por agentes privados y el Estado. Este es el caso, por ejemplo, de la experiencia del Consejo Comunitario Mayor de ASOCASAN (Coronado y Beltrán: 2012) con el programa ORO Verde. No obstante, sobre todo son las prácticas de resistencia las que propician la revalorización de la formas de vida campesina, indígena y afrocolombiana en términos del aporte ambiental, social y cultural que tienen sus prácticas asociadas a los ecosistemas con sus formas de vida: "la dignidad que les da reconocerse como campesinos", como ocurre en las altas montañas del Páramo del Almorzadero en Chitagá, Norte de Santander (Roa: 2012).

Nuevos discursos a raíz de la presencia de las transnacionales y sus subsidiarias nacionales parecen unir, y en algunos casos como en Tasco (Moreno: 2012) El Almorzadero (Sandoval: 2012) y Caldono, confrontar comunidades en torno a la defensa del agua y del territorio contra la práctica minera a pequeña, mediana y gran escala en territorios distantes, rurales y urbanos. Emerge, entonces, un nuevo lenguaje de valoración del sentido de la vida que reconstruye ideas, conocimientos y saberes invisibilizados en una nueva forma de articulación social activa de defensa de lo propio y de lo diverso. Esto oxigena y profundiza las luchas sociales y ambientales fruto de los procesos históricos de resistencia de organizaciones sociales, indígenas (Almendras y Anaya: 2012), ambientalistas, comunitarias, campesinas y de mujeres, entre otras, que han encontrado en la defensa del agua y del territorio su mayor fortaleza.

Otro futuro es posible y creemos que es misión de la Universidad Nacional sumarse al análisis y a la acción en términos de las diversas alternativas posibles para superar este modelo extractivista depredador asociado a la pequeña, mediana y gran minería en Colombia. Ante la crisis económica que sufre la Universidad Pública y ante la avalancha de ofertas económicas mediante convocatorias de consultorías por parte de empresas mineras transnacionales, nacionales y gubernamentales para desarrollar inocuos estudios de impacto ambiental que legitimen los intereses de las inversionistas mineros, nosotros nos posicionamos defendiendo nuestra autonomía y la contribución que desde el pensamiento crítico debe realizar la Universidad a la construcción de una sociedad más justa, incluyente y pacífica.

El libro, nuestra contribución al debate

Son varios los motivos que nos llevaron a construir esta publicación: la necesidad de aportar de forma conjunta entre estudiantes, comunidades organizadas, profesores e investigadores a la construcción del conocimiento crítico sobre la minería en Colombia, denunciar sus impactos sociales y ambientales en comunidades rurales y abrir un espacio de reflexión en torno a las políticas de control de la expansión territorial del capitalismo sobre los recursos minero-energéticos en América Latina. De acuerdo con la problemática enunciada, este libro está organizado en 5 partes:

La primera parte aborda la problemática minero-energética en el contexto latinoamericano con los trabajos de César Padilla, presidente del Observatorio de Recursos Mineros de América Latina; Arturo Cancino, profesor del Departamento de Economía de la Universidad Central, quien presenta un análisis comparado de la minería en Chile, Perú y Colombia en sus aspectos fiscales y laborales; Fernanda Soliz, Adolfo Maldonado y Carolina Valladares, de Acción Ecológica, quienes presentan los resultados de su investigación sobre el impacto de la minería en niños de la frontera entre Ecuador y Perú, en la zona de influencia del proyecto minero Fruta del Norte de la multinacional Canadiense Kinross-Aurelian; Andrés Idárraga, de CEDINS, que a partir de estudios de caso de contaminación en Perú y Ecuador reflexiona sobre el devenir de la minería transnacional en Colombia en términos de la relación ambiente, trabajo y salud; y Pablo Reyes Beltrán e Ivonne Patricia León, quienes reflexionan sobre el modelo sectorial capitalista, el neoextractivismo y la nueva geopolítica del poder, realizando consideraciones éticas sobre su incidencia en Colombia.

La segunda parte aborda la problemática de la financiarización de la economía, el desarrollo de la política minera en Colombia y sus impactos en el territorio. Aurelio Suárez analiza el oro como *commodity* (producto básico) base de la especulación financiera y su relación con la minería a cielo abierto; Guillermo Rudas presenta la evaluación de los aportes del sector minero y de hidrocarburos a las finanzas públicas en Colombia a través de dos grandes rubros (impuesto a la renta y regalías) durante la década pasada, resaltando lo sucedido en los tres últimos años; y Julio Fierro Morales presenta un análisis de la evolución de la política minera en el país y de la relación entre las normas ambiental, minera y territorial y también una serie de casos de movilización, litigio y conflictos asociados a la minería transnacional.

La tercera parte compila diversos análisis de las instituciones jurídicas de la minería en Colombia, la legislación minera y las diversas acciones comunitarias que se emprenden. Adriana Fuentes presenta un análisis de la legislación minera en Colombia y sus impactos en los derechos sobre las tierras y territorios; Gloria Amparo Rodríguez analiza los impactos ambientales que se derivan de las sustracciones de las reservas forestales de la Ley 2 de 1959 para proyectos minero-energéticos; Sergio Coronado y Adriana Beltrán presentan una reflexión crítica sobre las instituciones jurídicas mineras y presentan las propuestas y acciones comuni-

tarias locales en manejo de minas artesanales en Tadó, Chocó; y finalmente Rosemberg Ariza plantea los dilemas del ejercicio del derecho en el caso de la consulta previa en proyectos de gran minería.

La cuarta parte expone los conflictos socioambientales y territoriales asociados a los proyectos de la actividad minera en Colombia. Joaquín Molano denuncia el saqueo y destrucción del mundo ecuatorial, específicamente de los páramos, en un contexto de crisis civilizatoria; Diego Ramírez y Natalia Ibagón presentan un análisis sobre la incidencia de la vocación minera impuesta al país en relación con sus efectos sobre la producción de alimentos y la soberanía alimentaría de la nación, para evidenciar un conflicto de intereses entre los pequeños productores de alimentos y las grandes transnacionales mineras por el control y uso del suelo; María Victoria Duque advierte cómo la minería puede profundizar aún más el conflicto social colombiano, ante la debilidad permanente del Estado para evitar la apropiación privada de lo público y desestimular las alianzas de sectores de poder económico, los grupos armados ilegales y la mafia en torno al uso, control y propiedad de la tierra y del territorio; Rosa Emilia Bermúdez analiza las implicaciones sociales, económicas y ambientales que ocasiona la industria minera en la vida de las mujeres en los diversos territorios donde las empresas transnacionales desarrollan proyectos de explotación minera; Andrés Moreno, presenta el conflicto socioambiental que se genera por la presión de grupos armados ilegales a la comunidad campesina que denuncia los impactos ambientales derivados de la extracción de carbón coque en los acueductos comunitarios de Chorro Blanco, San Isidro, Pedregal, Hormezaque y la Chapa, en el Páramo de Pisba; y, finalmente, Milena Constanza Ordóñez, Andrés Eduardo Ángel y Diana Patricia Lozano denuncian los impactos ambientales, en términos de contaminación de agua, y económicos, en términos de la desvalorización de los suelos que se genera con la minería en las grandes ciudades, específicamente en los Cerros Orientales y del Sur de Bogotá: plantean que lo que se afecta fundamentalmente es la relación de la sociedad con el territorio y para ello analizan los frentes actuales de extracción de materiales de construcción en la ciudad en relación con las áreas de protección ambiental.

La quinta y última parte del libro resume una pedagogía de las resistencias en defensa de la vida y el territorio que tienen lugar en Colombia: procesos que han ayudado a estructurar la articulación nacional e internacional de una toma de conciencia sobre los efectos de la minería. Tatiana Roa reflexiona sobre los procesos de resistencia a la gran minería en Colombia, destacando los lenguajes, formas de organización y estrategias para detener las amenazas al territorio y a la cultura; María Stella Sandoval presenta los antecedentes de la resistencia a la minería por la defensa del páramo El Almorzadero en la provincia García Rovira, (oriente del departamento de Santander) y los procesos de expansión de la organización local hacia otras comunidades y lugares de la región en torno a la protección ambiental de los tres páramos ubicados en Santander: Santurbán, Berlín y El Almorzadero; Francia Márquez y Camilo Salcedo realizan un análisis de los procesos de defensa del territorio y de la identidad afro a partir del

fortalecimiento de la organización y la lucha jurídica que tiene lugar en la Toma, (municipio de Suárez, norte del Cauca) ante los procesos de invasión del territorio y de violencia social que han tenido lugar con la expansión del monocultivo de caña de azúcar en los sesenta, la construcción de la represa de Salvajina en los años ochenta y luego con la llegada de las multinacionales mineras AngloGold Ashanti, Cosigo Resources y Río Tinto en la primera década del 2000.

Finalmente, Andrés Almendras y Juan Sebastián Anaya presentan un recuento de las resistencias de los pueblos Nasa del territorio ancestral Sath´Tama Kiwe, a partir de las cosmovisiones propias sobre problemáticas actuales como el desarrollo, la minería y la naturaleza, y advierten complejidades intrínsecas de los conflictos asociados a la minería de oro en el departamento del Cauca; Renzo García Parra presenta una lectura de los procesos de resistencia ambiental y social en la que participan de manera activa los estudiantes de la Universidad del Tolima contra el primer proyecto de minería a cielo abierto de lixiviación con cianuro de la AngloGold Ashanti (la tercera multinacional minera más grande del mundo de explotación de oro) en La Colosa (departamento del Tolima); y Mario Flórez Flórez y Rafael Antonio Prada Ardila realizan una crónica del proceso de lucha por la defensa del páramo de Santurbán, que ha logrado convocar a 40.000 personas en todo el país, "entre amas de casa, estudiantes, obreros, doctores, maestros, vendedores ambulantes, funcionarios, deportistas, estilistas, gerentes, ambientalistas, caminantes, taxistas, vendedores de minutos, periodistas, monjas, fotógrafos, recicladores, ingenieros, mendigos" (Prada: 2012), contra el proyecto minero a cielo abierto de la Greystar Resources, hoy reconvertida en Eco Oro Minerals Corporation.

Los procesos de resistencia a la minería que crecen y se articulan en Colombia y en América Latina tienen en común un llamado a la defensa del territorio, la cultura y el ambiente en función de fortalecer la soberanía, la autonomía alimentaria y la salud de todas las poblaciones. También coinciden con las propuestas de articulación de comunidades indígenas, afros, urbanas, campesinas, de mujeres y de estudiantes en la defensa de los derechos humanos, económicos, ambientales y culturales, contra los procesos de expropiación y saqueo que en Colombia empiezan a expresarse de manera más dramática en comparación con lo que ocurre en los demás países del Continente. Ante la geopolítica del poder energético, surge la necesidad de una geopolítica de la autonomía que permita defenderse de las prácticas de saqueo existentes desde la Colonia, reconocer, interactuar y respetar la diversidad de ecosistemas existentes en este país, pensando en mejor forma de vida, sostenible, democrática, soberana, justa y pacífica para todos los colombianos.

Bibliografía

Acosta, Alberto. *La maldición de la abundancia,* Quito, Ediciones Abya-Yala, 2009.

Acosta, Alberto. "Extractivismo y neoextractivismo dos caras de una misma maldición", en Grupo Permanente de Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo, *Más allá del desarrollo*, pp. 83-118, Quito, Fundación Rosa Luxemburg/Abya Yala, 2011.

Alimonda, Héctor. *La naturaleza colonizada, ecología política y minería en América Latina.* Buenos Aires, Clacso, 2011.

Almendras, Andrés y Anaya, Juan Sebastián, CRIC. "Otra roca sobre los rieles: indígenas caminando la resistencia", en Coronado, Sergio; Fierro, Julio; Roa, Tatiana y Toro, Catalina, (Eds.), *Minería territorio y conflicto en Colombia,* Bogotá, Censat Agua Viva, Plataforma Colombiana de Derechos Humanos Democracia y Desarrollo, (Pcdhdd) y Universidad Nacional de Colombia, 2012.

Arrighi, Giovanni. *O longo século XX,* Sao Paulo, Contraponto/Unesp, 1996.

Cancino, Arturo. "La dudosa fortuna minera de Suramérica: los países andinos Colombia, Chile y Perú", en Coronado, Sergio; Fierro, Julio; Roa, Tatiana y Toro, Catalina, (Eds.), *Minería territorio y conflicto en Colombia,* Bogotá, Censat Agua Viva, Plataforma Colombiana de Derechos Humanos Democracia y Desarrollo, (Pcdhdd) y Universidad Nacional de Colombia, 2012.

Ceceña, Ana Esther. *Hegemonía, emancipación y políticas de seguridad en América Latina: dominación, epistemologías insurgentes, territorio y descolonización,* Lima, Programa Democracia y Transformación Global, 2008.

Codhes y Unicef Colombia. "Un país que huye. Desplazamiento y violencia en una Nación fragmentada", 1999, disponible en http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/5161.pdf?view=1 (08.06.2012).

Contraloría General de la República. *Informe del estado de los recursos naturales y del ambiente 2010-2011,* Bogotá, 2011.

Coronado, Sergio y Beltrán Adriana. "Minería, instituciones jurídicas y acción comunitaria local Ideas para la lectura crítica de una relación problemática", en Coronado, Sergio; Fierro, Julio; Roa, Tatiana y Toro, Catalina, (Eds.), *Minería territorio y conflicto en Colombia,* Bogotá, Censat Agua Viva, Plataforma Colombiana de Derechos Humanos Democracia y Desarrollo, (Pcdhdd) y Universidad Nacional de Colombia, 2012.

De Castro, Iná Elias. *Geografía e política: território, escalas de ação e instituições,* Rio de Janeiro, Editor Bertrand Brasil, 2005.

De Echave, José; Hoetmer, Raphael y Palacios, Mario. *Minería y territorio en el Perú. Conflictos, resistencias y propuestas en tiempos de globalización*, Lima, Programa Democracia y Transformación Global, Conacami, CooperAcción, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, 2009.

De Echave, José. *Diez años de minería en el Perú,* Lima, CooperAccion, Acción Solidarias por el Desarrollo, 2008.

Duque, María Victoria. "Minería: yacimientos explosivos. Las bonanzas y el conflicto, la historia se repite", en Coronado, Sergio; Fierro, Julio; Roa, Tatiana y Toro, Catalina, (Eds.), *Minería territorio y conflicto en Colombia,* Bogotá, Censat Agua Viva, Plataforma Colombiana de Derechos Humanos Democracia y Desarrollo, (Pcdhdd) y Universidad Nacional de Colombia, 2012.

Fierro Morales, Julio. *Políticas mineras en Colombia,* Bogotá, ILSA, 2012.

Fierro, Julio (2012b). "La política minera en Colombia: la articulación y potenciación de conflictos alrededor de intereses privados", en Coronado, Sergio; Fierro, Julio; Roa, Tatiana y Toro, Catalina, (Eds.), *Minería territorio y conflicto en Colombia,* Bogotá, Censat Agua Viva, Plataforma Colombiana de Derechos Humanos Democracia y Desarrollo, (Pcdhdd) y Universidad Nacional de Colombia, 2012.

Fierro Morales, Julio et al. *Análisis y evaluación del marco jurídico y los procedimientos que regulan la exploración y explotación minera en Colombia, para identificar su relación con las afectaciones a los derechos patrimoniales de las comunidades campesinas y los grupos étnicos con el fin de identificar alternativas normativas, procedimentales y mecanismos comunitarios en función de salvaguardar los derechos sobre tierras y territorios,* Bogotá, Oficina Presidencial para la Acción Social – OIM. Informe interno, 2010.

Fuentes, Adriana. "Legislación minera en Colombia y derechos sobre las tierras y territorios", en Coronado, Sergio; Fierro, Julio; Roa, Tatiana y Toro, Catalina, (Eds.), *Minería territorio y conflicto en Colombia,* Bogotá, Censat Agua Viva, Plataforma Colombiana de Derechos Humanos Democracia y Desarrollo, (Pcdhdd) y Universidad Nacional de Colombia, 2012.

Goodell, Jeff. *Big Coal, the Dirty Secret behind America´s Energy Future,* Boston, Mariner Books, 2007.Gudynas, Eduardo. "Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. Contextos y demandas bajo el progresismo", 2009, disponible en http://www.extractivismo.com/documentos/capitulos/GudynasExtractivismoSociedadDesarrollo09.pdf (12.06.2012).

Gudynas, Eduardo. "Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. Contextos y demandas bajo el progresismo", 2009, disponible en http://www.extractivismo.com/documentos/capitulos/GudynasExtractivismoSociedadDesarrollo09.pdf (12.06.2012).

Harvey, David. "Nuevo imperialismo, acumulación por desposesión", en Leo Panitch y Colin Leys (Eds.). *El nuevo desafío imperial,* pp. 99-130, Buenos Aires, Clacso, 2003.

Idárraga, Andrés. "El devenir de la minería transnacional en Colombia: incertidumbres en torno a la relación ambiente, trabajo y salud", en Coronado, Sergio; Fierro, Julio; Roa, Tatiana y Toro, Catalina, (Eds.), *Minería territorio y conflicto en Colombia,* Bogotá, Censat Agua Viva, Plataforma Colombiana de Derechos Humanos Democracia y Desarrollo, (Pcdhdd) y Universidad Nacional de Colombia, 2012.

Klare, Michael T. *Planeta sediento, recursos menguantes. La nueva geopolítica de la energía,* Barcelona, Ediciones Urano S.A., 2008.

Klare, Michael T. "Sangre por petróleo: la estrategia energética de Bush y Cheney", en Leo Panitch y Colin Leys (eds.). *El nuevo desafío imperial,* pp. 207-230, Buenos Aires, CLACSO, 2003.

Márquez, Francia y Salcedo, Camilo, "Defensa del territorio y resistencia afrocolombiana en el norte del Cauca", en Coronado, Sergio; Fierro, Julio; Roa, Tatiana y Toro, Catalina, (Eds.), *Minería territorio y conflicto en Colombia,* Bogotá, Censat Agua Viva, Plataforma Colombiana de Derechos Humanos Democracia y Desarrollo, (Pcdhdd) y Universidad Nacional de Colombia, 2012.

Molano, Joaquín. "Habitar casas sin techo: la minería en los páramos", en Coronado, Sergio; Fierro, Julio; Roa, Tatiana y Toro, Catalina, (Eds.), *Minería territorio y conflicto en Colombia,* Bogotá, Censat Agua Viva, Plataforma Colombiana de Derechos Humanos Democracia y Desarrollo, (Pcdhdd) y Universidad Nacional de Colombia, 2012.

Moreno, Andrés. "Minería ilegal en Tasco Boyacá: fuente de sed", en Coronado, Sergio; Fierro, Julio; Roa, Tatiana y Toro, Catalina, (Eds.), *Minería territorio y conflicto en Colombia,* Bogotá, Censat Agua Viva, Plataforma Colombiana de Derechos Humanos Democracia y Desarrollo, (Pcdhdd) y Universidad Nacional de Colombia, 2012.

Padilla, César. "Minería y Conflictos Sociales en América Latina", en Coronado, Sergio; Fierro, Julio; Roa, Tatiana y Toro, Catalina, (Eds.), *Minería territorio y conflicto en Colombia,* Bogotá, Censat Agua Viva, Plataforma Colombiana de Derechos Humanos Democracia y Desarrollo, (Pcdhdd) y Universidad Nacional de Colombia, 2012.

Prada Ardila, Rafael Antonio. "La lucha por la defensa del páramo de Santurbán", en Coronado, Sergio; Fierro, Julio; Roa, Tatiana y Toro, Catalina, (Eds.), *Minería territorio y conflicto en Colombia,* Bogotá, Censat Agua Viva, Plataforma Colombiana de Derechos Humanos Democracia y Desarrollo, (Pcdhdd) y Universidad Nacional de Colombia, 2012.

Roa, Tatiana. "Palabras para narrar la resistencia. Las luchas por el agua y el territorio", en Coronado, Sergio; Fierro, Julio; Roa, Tatiana y Toro, Catalina, (Eds.), *Minería territorio y conflicto en Colombia,* Bogotá, Censat Agua Viva, Plataforma Colombiana de Derechos Humanos Democracia y Desarrollo, (Pcdhdd) y Universidad Nacional de Colombia, 2012.

Rudas, Guillermo. "Minería e hidrocarburos en Colombia: ¿Sostenibles para las finanzas públicas y el desarrollo?", en Coronado, Sergio; Fierro, Julio; Roa, Tatiana y Toro, Catalina, (Eds.), *Minería territorio y conflicto en Colombia,* Bogotá, Censat Agua Viva, Plataforma Colombiana de Derechos Humanos Democracia y Desarrollo, (Pcdhdd) y Universidad Nacional de Colombia, 2012.

Sandoval, María Stella. "La resistencia a la minería en el páramo El Almorzadero", en Coronado, Sergio; Fierro, Julio; Roa, Tatiana y Toro, Catalina, (Eds.), *Minería territorio y conflicto en Colombia,* Bogotá, Censat Agua Viva, Plataforma Colombiana de Derechos Humanos Democracia y Desarrollo, (Pcdhdd) y Universidad Nacional de Colombia, 2012.

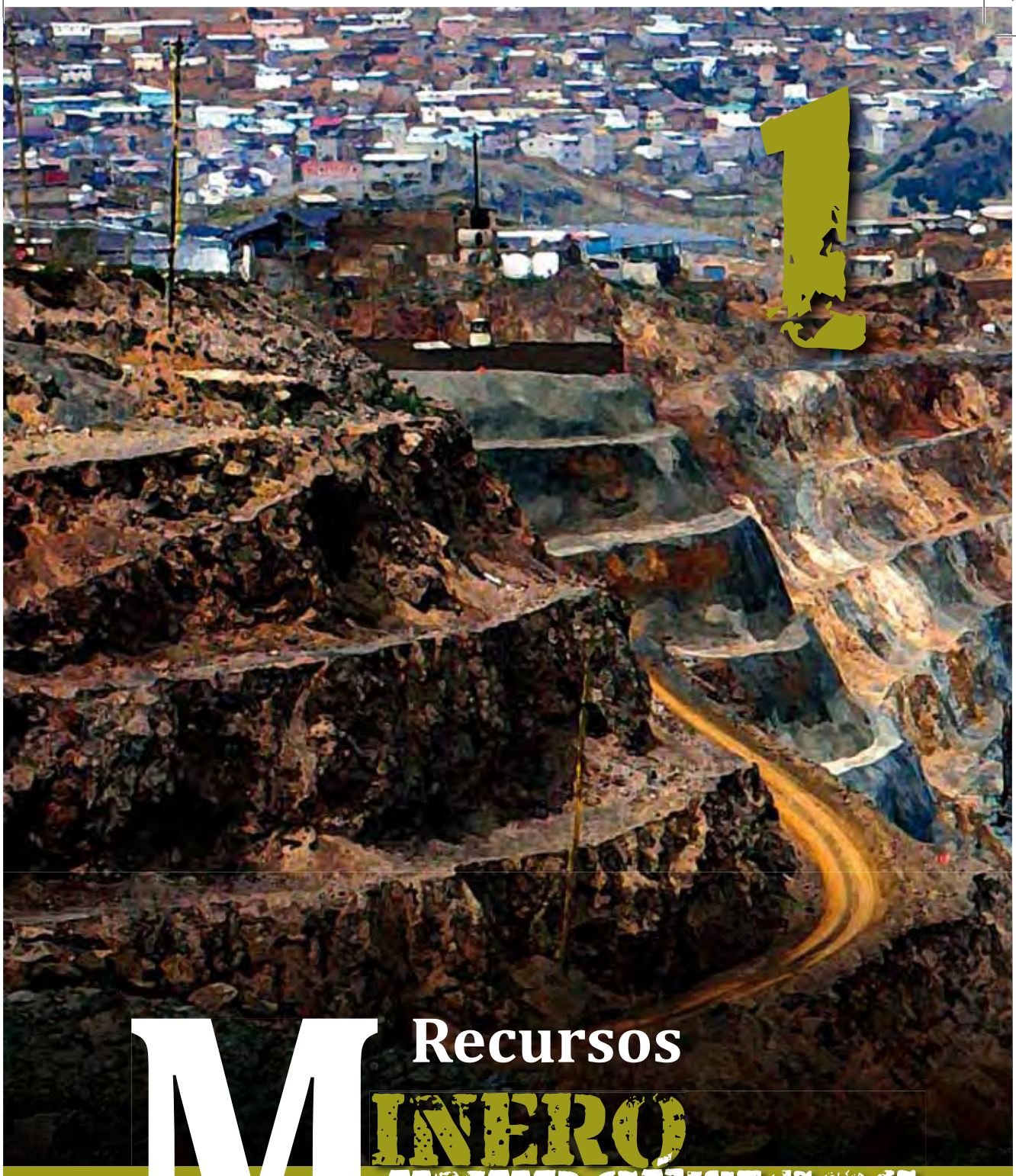
Solíz, Fernanda, Maldonado, Adolfo y Valladares, Carolina. "Las actividades extractivas minan los derechos de los niños y niñas en las fronteras", en Coronado, Sergio; Fierro, Julio; Roa, Tatiana y Toro, Catalina, (Eds.), *Minería territorio y conflicto en Colombia,* Bogotá, Censat Agua Viva, Plataforma Colombiana de Derechos Humanos Democracia y Desarrollo, (Pcdhdd) y Universidad Nacional de Colombia, 2012.

Suárez, Aurelio. "El oro como commodity (producto básico), especulación financiera y minería a cielo abierto", en Coronado, Sergio; Fierro, Julio; Roa, Tatiana y Toro, Catalina, (Eds.), *Minería territorio y conflicto en Colombia,* Bogotá, Censat Agua Viva, Plataforma Colombiana de Derechos Humanos Democracia y Desarrollo – PCDHDD y Universidad Nacional de Colombia, 2012.

Svampa, Maristella y Antonelli, Mirta A. *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales,* Buenos Aires, Editorial Biblos, 2009.

Villavicencio, Fernando; Saltos, Napoleón; Zurita, Christian y Arauz, Luis. ¡Quito, Artes Gráficas Silva, 2009.

Zamora Cabot, Francisco Javier. "La responsabilidad de las empresas multinacionales por violaciones de los derechos humanos: práctica reciente". Programa Consolider-Ingenio 2010, HURI-AGE, THE AGE OF RIGHTS. CSD 2008-00007, 2012, consultado el 12 de junio de 2012, disponible en http://www.tiempodelosderechos.es/es/biblioteca/doc_details/50-la-responsabilidad-de-las-empresas-multinacionales-por-violaciones-de-los-derechos-humanos-practica.html



1

Recursos MINERO ENERGÉTICOS

contexto latinoamericano

MINERÍA Y CONFLICTOS SOCIALES en América Latina

César Padilla

Observatorio de Conflictos
Mineros de América Latina, OCMAL

Introducción

El último auge de la minería que vive el mundo ha estado marcado por la creciente demanda de las economías asiáticas, especialmente la China, y por el fenómeno de precios altos que ha afectado principalmente al oro, pero no ha dejado atrás a importantes metales básicos como el cobre.

La creciente demanda de cobre se explica por los procesos de industrialización en Asia y, en menor medida, por la tambaleante economía de Europa y la engañosa economía de Estados Unidos. Los países productores de cobre expresaron su inquietud frente a una recesión mundial debido a las señales dadas por Estados Unidos y por Europa; sin embargo, la recesión no parece haberse instalado del todo y la demanda de China ha permitido que los precios del metal rojo se mantengan en un nivel atractivo para las empresas productoras de ese mineral.

El oro ha tenido un comportamiento distinto que obedece a la característica especial de este metal precioso como valor refugio al momento en que las economías poderosas y sus monedas pierden la capacidad de otorgar seguridad a las inversiones en bancos, bolsas y reservas. Es por eso que hemos visto que su precio ha llegado en el 2011 a cifras récord,

rozando la barrera sicológica de los 2.000 dólares la onza troy (http://www.kitco.com/charts/techcharts_gold.html).

De modo que el desarrollo minero no obedece a un único factor: dependiendo del tipo de mineral, está influido por diversas condiciones, lo que lleva a considerar que cada mineral debe ser analizado de manera independiente, considerando la función que desempeña en la economía mundial y en los procesos donde cumple su rol específico.

Lo más preocupante en la actualidad es que la crisis financiera y las amenazas de recesión no han logrado frenar la presión para la expansión de la frontera minera mundial, lo cual no solo afecta a los metales básicos y preciosos, sino también a las tierras raras (http://www.mnn.com/earth-matters/translating-uncle-sam/stories/what-are-rare-earth-metals). Estas últimas, con su escasa existencia en la faz de la tierra, están concentradas en territorio chino y ese país ha implementado restricciones para su exportación, lo que ha dejado a los países industrializados sin acceso suficiente a estos elementos estratégicos para el desarrollo de la tecnología, especialmente (http://www.eastasiaforum.org/2011/10/06/china-s-export-restrictions-on-rare-earths/). Lo anterior ha llevado a que los países europeos estén discutiendo las estrategias para proveerse de los recursos naturales necesarios para sostener su insustentable modelo económico.

Estos son algunos de los hechos que explican por qué las empresas mineras buscan minerales donde quiera que ellos se puedan encontrar: la minería no respeta zonas protegidas, sitios arqueológicos o sagrados, asentamientos humanos, glaciares, nacientes de agua, cabeceras de cuencas ni ecosistemas frágiles. Incluso se ha comenzado a explotar minería bajo el mar y las muestras obtenidas fuera de la tierra son analizadas con la esperanza de encontrar materiales explotables más allá de los límites terrestres (http://www.ihcmerwede.com/dredging-mining/mining/deep-sea-mining/).

No es extraño, entonces, que en la actualidad muchos países que no habían iniciado la explotación minera estén en la fila para recibir inversiones en exploración y explotación de minerales, sobre todo los metales preciosos, por los precios que tienen en el mercado. Este es el caso de países como Ecuador, Colombia, Uruguay, Paraguay y El Salvador, cuyas economías han estado históricamente sustentadas en otras áreas productivas, pero que hoy intentan con todas sus fuerzas incorporarse a las economías mineras.

Visto desde una perspectiva simplista, esto parece ser natural, ya que el precio de los minerales ha permitido un rápido y constante crecimiento económico en varios países de América Latina como Chile y Perú, ejemplos que bastan para entusiasmar a los otros países de la región a seguir los pasos de crecimiento basado en el extractivismo minero.

Esta perspectiva es simplista, pues si miramos los círculos virtuosos y los círculos viciosos de las economías extractivistas, nos planteamos la necesidad de apuntar a la mayor brevedad posible hacia modelos post extractivistas para no ser presa de lo que se ha dado en llamar "la maldición de la abundancia" (Acosta, A. *La maldición de la abundancia,* Quito, Abya Yala,

2009) o la enfermedad holandesa, como expresión de los círculos viciosos que conlleva el extractivismo (http://www.econ.uchile.cl/uploads/publicacion/9f260daa0fef220a4483eeadf8e17fcc8160f5c8.pdf).

Minería en América Latina

América Latina ha concentrado en los últimos 10 años una porción importante de los recursos dedicados a la exploración minera (*Tendencias de Exploración Mundial: Un informe especial del Metals Economics Group para la convención internacional del PDAC.* Versión en español preparada por el Centro de Estudios del Cobre y la Minería, 2011). El cordón montañoso de Los Andes parece ser fuente geológica de grandes depósitos minerales que, a ojos de algunos, aparecen inagotables. Sin embargo, no es solo la existencia de minerales lo que atrae las inversiones extranjeras, sino también las condiciones que en la región se ofrecen a las mineras para la concreción de su negocio.

Países mineros como Canadá iniciaron ya hace más de una década las acciones necesarias para convertir a la región en fuente garantizada de minerales, pero, por sobre todo, en región de gigantescos negocios sin precedencia en la historia del extractivismo moderno. La dictación del Código Minero chileno en los 80, bajo el gobierno del dictador Pinochet, marcó una oportunidad extraordinaria para la industria minera transnacional.

El régimen de concesión minera, el ejemplo de Chile

Las concesiones mineras en Chile están regidas por la Ley Orgánica Constitucional de Concesiones Mineras LOCCM y el Código de Minería, dictados durante el gobierno militar. Las características de esta ley y su código respectivo están destinadas a facilitar la explotación minera y generar garantías a los inversionistas. Sin embargo, existen pasajes en la Constitución que podrían apuntar a un contrasentido, si consideramos que uno de sus principios básicos señala que "El Estado tiene el dominio absoluto, inalienable e imprescriptible de todas las minas, comprendiéndose en éstas las covaderas, las arenas metalíferas, los salares, los depósitos de carbón e hidrocarburos y las demás sustancias fósiles, con excepción de las arcillas superficiales, no obstante la propiedad de las personas naturales o jurídicas sobre los terrenos en cuyas entrañas estuvieran situadas" (artículo 19 de la Constitución Política de Chile de 1980).

De acuerdo con este artículo, podríamos asegurar que el Estado tiene en sus manos todas las posibilidades para lograr que la actividad minera cumpla un rol social nacional, en lugar de uno lucrativo privado. Sin embargo, la interpretación de la LOCCM y del Código Minero ha llevado finalmente a estipular que "la LOCCM y el Nuevo Código de Minería, constituyen un entramado jurídico institucional que favorece a los capitales privados domésticos y extranjeros con garantías casi sin precedentes en otros campos de la actividad económica

o financiera" (Agacino, González y Rojas, *Capital transnacional y trabajo,* Santiago, Lom ediciones, 1998).

De este modo, "cualquier empresa, sea de capitales nacionales, extranjeros o mixtos, por un mero acto judicial ´declarativo` puede adquirir el dominio privado de duración indefinida sobre las riquezas mineras concesibles en un territorio susceptible de concesión; para ello solo requiere cumplir, además de los trámites formales menores, el régimen de amparo (pago de patentes anuales)" (op. cit., p. 45).

Este tipo de concesión ha sido denominado "Concesión Plena" (Ley 18.097 del 1 de diciembre de 1981), ya que una vez concesionadas las pertenencias mineras por el Estado, este no tiene posibilidad de recuperarlas salvo que indemnice a la concesionaria por los gastos de inversión, pagando "al contado el valor de todo el mineral contenido en el yacimiento hasta su total extinción" (Muñoz A. Leopoldo, "Cobre, la historia que viene", 2001, trabajo de investigación).

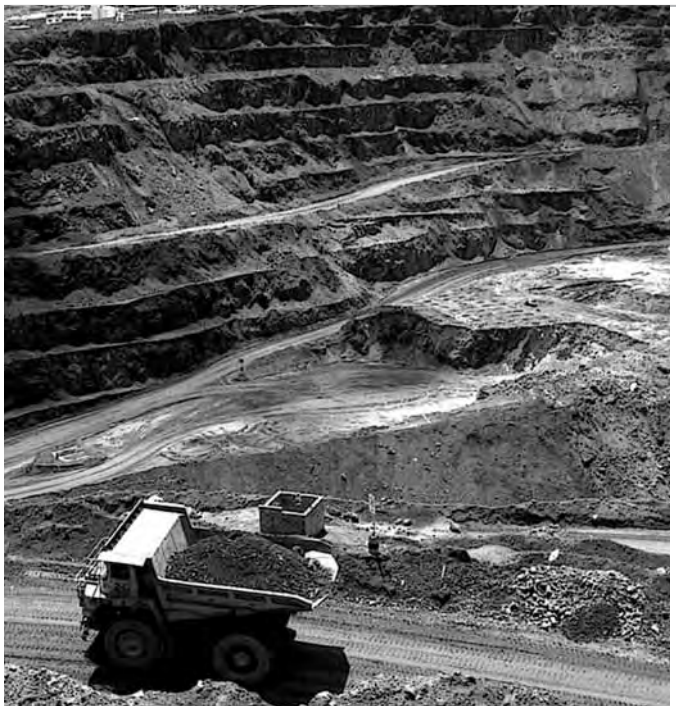
De acuerdo con la información existente a la fecha, podemos suponer que efectivamente la legislación minera chilena es una de las que otorga mayores garantías a los inversionistas nacionales y extranjeros. Sumando a ello la benevolente legislación tributaria y el trato que los gobiernos de la Concertación han otorgado a las empresas mineras, encontramos que Chile se ha convertido en un verdadero paraíso minero. Ello se acentúa si consideramos, de forma anexa, el tratado minero firmado entre Chile y Argentina, que permite explotar los yacimientos de frontera con la mayor de las facilidades y garantías políticas.

No es extraño, entonces, que las empresas mineras transnacionales utilicen el ejemplo chileno para mostrarlo a otros países con yacimientos mineros y los presionen permanentemente para que les ofrezcan las mismas garantías. Han sido las empresas mineras canadienses las que más se han beneficiado con las garantías a la inversión: su alta representación en las inversiones mineras chilenas desde fines de los ochenta (más del 60%) las han convertido en el principal sector inversor en el rubro.

La concesión minera en otros países

Si bien es cierto que Chile es el único país que contempla el régimen de concesión plena, los otros países de la región han garantizado de diversas formas la entrega de los recursos mineros del subsuelo a intereses transnacionales. Particular ha sido el apoyo del Banco Mundial y su iniciativa "Prodeminca" para la promoción de la minería, especialmente en Ecuador, bajo el pretexto de facilitar los procesos de pago de deuda externa.

A falta de intervención del Banco Mundial en otros países, ha sido el gobierno de Canadá mediante su brazo de cooperación técnica internacional, CIDA, el que ha "apoyado" a países de América Latina para que reformen sus leyes mineras, liberalizando al máximo las normativas sectoriales para la obtención de licencias ambientales y la legislación laboral, tributaria



Las empresas mineras canadienses son las que más se han beneficiado con las garantías a la inversión: su alta representación en las inversiones mineras chilenas las convierten en el principal sector inversor en el rubro.

y de protección de inversiones (http://www.thecanadianencyclopedia.com/articles/macleans/new-cida-code-provokes-controversy).

Las diferencias entre una legislación y otra, dependiendo del país, tienen relación especialmente con la tributación, aunque las diferencias no suelen ser notables. Lo que sí se puede destacar respecto a la afectación de otros recursos naturales es lo relacionado, por ejemplo, con los derechos de agua en las concesiones mineras. Varios países separan la concesión minera de los derechos de agua, mientras que otros, como Perú y Bolivia, otorgan de manera conjunta derechos sobre los minerales y sobre las aguas dentro del área designada para la operación, lo cual implica que las aguas son acopladas a las concesiones y se entregan sin costo a las empresas mineras. Esto constituye, de por sí, un grave daño patrimonial al Estado y, eventualmente, un atropello a los derechos de las comunidades al acceso al agua para sus actividades tradicionales e incluso, muchas veces, para el consumo familiar, por lo que esta situación ha sido fuente permanente de conflicto entre comunidades, empresas mineras y Estados.

Sin embargo, vale la pena destacar que existen algunas legislaciones nacionales o regionales que limitan la minería de una u otro forma. Algunas provincias de la Argentina cuentan con leyes que prohíben la minería a cielo abierto y con sustancias químicas, mientras que otras solo prohíben el uso de dichas sustancias, lo que de todas formas imposibilita el desarrollo minero en ellas (Sacher, William. *Cianuro, la cara tóxica del oro,* OCMAL, 2010).

El caso de Costa Rica es uno de los más recientes y emblemáticos en la región. Luego de un largo conflicto por la concesión y posible operación de la mina Crucitas en ese país, el gobierno prohibió la minería de oro a cielo abierto, acto que luego fue refrendado por una ley que excluye definitivamente dicha actividad del país centroamericano (http://www.elfinancierocr.com/ef_archivo/2010/noviembre/14/economia2585328.html).

En varios países de la región interesados en la explotación minera constatamos un proceso de reformas a los códigos y leyes mineras; la mayoría de estos casos coinciden en que dichas reformas apuntan a liberalizar el sector y a hacer más atractiva la actividad para las empresas extranjeras. Esto se explica, por un lado, por la aún persistente competencia entre países para atraer inversiones mineras extranjeras y, por otro, por la presión que realizan las empresas mineras para obtener cada vez mejores condiciones para su actividad.

Pensamos que este proceso continuará debido a la "doctrina" extractivista en América Latina, que sostiene que la minería puede resolver problemas de empleo y desarrollo a pesar de que las investigaciones independientes apuntan en sentido contrario (http://www.ecoportal.net/Temas_Especiales/Mineria/La_mentira_del_empleo_minero_y_la_preocupacion_de_las_multinacionales).

Efectos ambientales de la minería

La actividad minera es considerada una de las de más alto efecto ambiental negativo. "Quien diga que la minería no tiene impactos ambientales está mintiendo", afirmaba el economista y ex presidente de la Asamblea Constituyente del Ecuador, Alberto Acosta, en una entrevista radial en dicho país, producto de las declaraciones oficiales del gobierno y las empresas sobre el manejo ambiental de la minería moderna.

Efectivamente, la historia minera de América Latina muestra un cuadro de devastación y destrucción ambiental aún no cuantificado. Solo en Chile se cuentan más de 200 pasivos mineros abandonados a su suerte, mientras en otros países ni siquiera se ha desarrollado la iniciativa de hacer un recuento exhaustivo del daño provocado por los pasivos ambientales mineros (http://comentaristaurbano.bligoo.cl/content/view/1063688/En-Chile-hay-mas-de-200-faenas-mineras-paralizadas-o-abandonadas.html).

La intervención de la minería implica, como primera medida, la destrucción de grandes áreas de suelo que debe ser removido para acceder a los minerales ubicados a cientos de metros en el subsuelo. Para ello se utilizan explosivos que crean cráteres de cientos de metros de profundidad y kilómetros de diámetro, alterando todos los elementos del ecosistema donde las minas son instaladas.

La pérdida de suelo implica desde el primer momento la eliminación de la vegetación que muchas veces cumple una importante función en el ecosistema: se eliminan especies vegetales y animales en estado de amenaza de extinción sin que las empresas mineras efectúen

medidas de mitigación o reparación suficientes y equivalentes al daño causado. En algunos casos se interviene de tal forma el ambiente con explosivos y polvo en suspensión, que muchas especies de animales migran hacia otros lugares buscando la tranquilidad que requieren para reproducirse y existir.

El uso de enormes cantidades de sustancias químicas altamente peligrosas constituye también una amenaza para los suelos y los cursos de agua, que de manera constante se ven amenazados por la minería. Sin embargo, hay dos elementos de los que la minería depende en grandes cantidades y que forman el talón de Aquiles de la actividad: el agua y la energía (http://www.elciudadano.cl/2009/08/17/10369/24-de-co2-en-chile-lo-produce-la-industria-minera/).

En muchos países, la generación termoeléctrica implica una contribución sustancial al calentamiento global. Por su parte, la generación hidroeléctrica interviene ríos y cuencas, desplazando poblaciones, destruyendo ecosistemas y aportando también al cambio climático vía descomposición de la biomasa y liberación de metano.

Los subsidios energéticos otorgados a las empresas mineras son facilidades que establecen parámetros de desigualdad entre minería y comunidades. Los usuarios urbanos y domésticos de energía eléctrica deben subsidiar el bajo precio de la energía consumida por la minería. Es más, en tiempos de competencia por la energía, los Estados garantizan el flujo energético a la industria minera sacrificando a los usuarios domésticos, que muchas veces quedan a oscuras para asegurar el funcionamiento industrial minero.

En lo que se refiere al agua, la situación no es menos trágica. La minería ha sido catalogada como una "industria sedienta", lo que apunta a definir los grandes volúmenes de agua que la actividad requiere para poder llevarse a cabo (Cereceda, Enrique. "Agua y minería: una industria sedienta" Mining and Metals, 2007). El resultado de esta necesidad ha sido, en muchos casos, la sustracción de agua para actividades agrícolas e incluso para el consumo humano en aras de asegurar el abastecimiento para la minería. Si a lo anterior le sumamos la contaminación de las aguas usadas en los procesos mineros, vemos que la minería se presenta como una actividad de alto impacto hídrico.

Otro aspecto que afecta a los yacimientos mineros que poseen altas concentraciones de sulfuros es lo que se denomina el "drenaje ácido". Este es un proceso que se manifiesta al juntar agua de lluvia o del afloramiento de fuentes subterráneas con roca contenedora de sulfuros. El agua al entrar en contacto con el sulfuro se acidifica, llegando a presentar valores de PH entre 2 y 3 en los peores casos (http://www.ecoamerica.cl/pdf_notas/67/eco67_18-21.pdf). Lo más grave del drenaje ácido de minas es que es un proceso que inicia en un lugar y momento determinado, pero del cual no se conoce su término, ya que el proceso de acidificación es imposible de controlar de forma definitiva. Además, hay que considerar que el crecimiento y reproducción de bacterias que viven en medios ácidos amplifica y acelera el proceso de acidificación, en la mayoría de los casos.

Efectos sociales de la minería a gran escala

La minería está siendo cada vez más rechazada en el mundo entero y América Latina no es una excepción. Por el contrario, si observamos, los mayores conflictos mineros y los más intensos se encuentran en nuestra región. OCMAL proporciona a través de su sitio web un registro de conflictos mineros en América Latina que suma más de 150 conflictos esparcidos por la mayoría de los países de la región que cuentan con reservas de minerales.

El comportamiento tradicional de la industria minera, sumado al amplio acceso que existe a la información sobre los efectos de la minería y los ejemplos de resistencia a la instalación de minas, ha llevado a las comunidades y organizaciones a establecer cada vez estrategias más acertadas para limitar o excluir las actividades mineras en sus territorios.

La oferta minera y la demanda de información por parte de las comunidades constituyen aspectos relevantes que encontramos en las etapas iniciales de los proyectos mineros y de las experiencias de resistencia. Una de las respuestas de las comunidades frente al arribo de proyectos mineros ha sido la organización y la implementación de estrategias de información a la ciudadanía para, con base en el pleno conocimiento, tomar decisiones sobre la conveniencia o no del desarrollo de actividades mineras. La información ha sido fundamental para ubicar el impacto integral de la minería en aquellos lugares cuya actividad ha sido diferente de la extracción de recursos naturales no renovables.

Datos, testimonios y experiencias disponibles sobre los efectos de las actividades extractivas son abundantes en Internet. También existen ONG que tienen una vasta experiencia en materia de recopilación, sistematización y análisis de información sobre la minería y sus impactos en diversas regiones del mundo. Esto interesa, particularmente, a comunidades que se enfrentan por primera vez con la posibilidad de tener como vecinos a proyectos mineros.

La necesidad de acceder a información responde a que los proyectos mineros, en su etapa inicial, llevan consigo un paquete de ofertas y agresiva propaganda que incluye el uso de tecnología de punta, empleo al por mayor, activación económica local y regional, comercio y transporte. Además, aprovechando las necesidades sociales y económicas de comunidades rurales excluidas de los beneficios del crecimiento económico, prometen facilitar el acceso a servicios que los Estados no pueden brindar. La construcción de infraestructura educativa y de salud, así como de carreteras y locales comunitarios, constituye la oferta a cambio del apoyo a los proyectos mineros (OLCA. *Justicia Ambiental y Gran Minería. La discriminación de las comunidades,* 2011).

La oposición organizada es percibida por las empresas mineras y los Estados como un rechazo a la modernidad, el desarrollo, el crecimiento y el progreso, pues según estos, quienes se oponen a las industrias extractivas optan por el atraso. No obstante, para quienes se encuentran en la resistencia a la minería, el atraso y la pobreza se deben históricamente a la

exclusión económica, ya que las actividades productivas rurales no responden a la demanda de los mercados internacionales, pero aseguran la alimentación de sus comunidades y abastecen los mercados locales.

En territorios con pobreza extrema, el discurso minero puede calar hondo. Los pueblos que reciben la visita de las mineras hablan de falta de empleo, por lo que el empleo parece constituir una nueva tentación para ganar el apoyo ciudadano a los proyectos mineros. Sin embargo, es difícil contrastar esta resplandeciente oferta con la realidad de la minería, ya que revisando las experiencias de los pueblos mineros encontramos que su historia está salpicada de desilusiones que brillan más que el resplandor de toda la riqueza extraída.

Otro aspecto en cuestión en el debate son los beneficios económicos de la minería. Las resistencias plantean que las empresas mineras pagan muy poco o nada de impuestos a los países dueños de los recursos mineros. Los exuberantes precios de los metales hacen que hoy las empresas mineras no puedan disfrazar sus rentas y deban pagar impuestos, aunque nunca las sumas que realmente debieran pagar al Estado.

En el año 2002 en Chile, por ejemplo, de 47 empresas mineras transnacionales, solo tres pagaban parcialmente impuesto a la renta. El resto declaraba pérdidas, llegando incluso a convertir al Estado chileno en deudor de las mineras. Chile les debía cerca de 3.000 millones de dólares por concepto de inversiones no descontadas de impuestos nunca pagados (Alcayaga Julián. *El libro negro del metal rojo,* Santiago, Ediciones Jurídicas, 2001).

En el caso de Perú, según el economista peruano Humberto Campodónico, se sabe que de las 27 compañías más grandes que operan en este país solo dos pagan regalías mineras, pues las demás ostentan contratos de estabilidad tributaria. En el resto de los países con industria minera esta situación no es muy diferente, por lo que concita la crítica de sectores importantes de la sociedad.

Cabe sumarle a lo anterior el aspecto relacionado con los pasivos ambientales y la contaminación acumulada, que penderá por siglos sobre la calidad de vida de los habitantes y comunidades locales. Tanto abundan los casos de contaminación minera en la región que resulta imposible abordarlos en este documento. También, hay que incluir los impactos de la minería sobre la cultura local y las situaciones sociales que se viven en las localidades afectadas por la minería, como lo son el alcoholismo, la prostitución, la drogadicción y la delincuencia.

Ésta y otra información está llegando a los oídos de quienes aún pueden decidir y marcar su posición frente al arribo de proyectos mineros. Lo anterior lleva a reflexionar que la oposición a la minería no solamente se da por sus impactos negativos, sino también porque los supuestos beneficios que ofrece a las comunidades donde se desarrolla resultan no ser reales.

Comunidades y resistencia

Gracias a la información obtenida de otras comunidades afectadas por la minería, el intercambio de experiencias y las visitas a sitios contaminados por la industria minera, las comunidades locales fortalecen su percepción y su resistencia.

Entre las estrategias de resistencia a la minería se destacan las acciones legales y administrativas, la movilización, el cabildeo para cambiar leyes y códigos mineros, la declaración de áreas protegidas, las alianzas con movimientos de defensa del agua, por los derechos de los pueblos originarios y anti-globalización, y las denuncias en los medios de comunicación.

Con diversos resultados, estas estrategias son válidas para las experiencias de las comunidades locales frente a la minería y como instrumentos para proteger sus derechos. Pero la resistencia también deja derechos humanos vulnerados por la represión, la intimidación, las amenazas e incluso los atentados y asesinatos de opositores a la minería, extrañamente, muy extrañamente, casi nunca esclarecidos. La respuesta de las empresas mineras y los gobiernos es la criminalización de la resistencia a la minería, desconociendo que el derecho a los recursos naturales es un derecho de tercera generación identificado plenamente por la sociedad civil, aunque ampliamente resistido por las mineras y los Estados.

A pesar de los resultados no siempre alentadores de las acciones de oposición a la minería, las organizaciones insisten en desarrollar diversas estrategias siguiendo el ejemplo de las más exitosas. Ello tiene que ver con la creciente conciencia de que la minería y otras actividades extractivas son incompatibles con estrategias de desarrollo local basadas en economías locales, sustentabilidad y satisfacción de necesidades básicas fundamentales.

Mientras las industrias extractivas y los gobiernos, así como la banca internacional y los organismos financieros multilaterales, no entiendan la decisión de las comunidades de luchar por sus derechos, los conflictos ambientales mineros seguirán siendo la tónica permanente de las relaciones en torno a la extracción de los recursos naturales en América Latina.

Las consultas ciudadanas como estrategia de resistencia

Una de las estrategias que se ha ido dando a conocer en el último tiempo, principalmente por su tendencia a la masificación, es la consulta ciudadana. Con los antecedentes de la primera consulta ampliamente difundida, organizada en la ciudad de Tambogrande, en el norte del Perú, el 3 de junio del 2002, donde el 98% de los habitantes se pronunció por un *No* a la minería, otras comunidades fueron contemplando dentro de sus estrategias específicas la organización de una consulta. Esta experiencia tuvo repercusión internacional por la difusión que obtuvo al involucrar a grupos y organizaciones de otros países, principalmente de los países del hemisferio norte, incluidos aquellos de donde provienen las empresas mineras transnacionales.

La empresa Manhattan, en sociedad con la estatal CENTROMIN, vio frustradas sus intenciones de explotar el oro de Tambogrande, en parte por los resultados de la consulta ciudadana, pero principalmente porque no logró finalizar con éxito el proceso de participación ciudadana, reglamentada por la ley ambiental, durante el proceso de presentación de su Estudio de Impacto Ambiental: por la oposición social no logró realizar las audiencias públicas necesarias y el gobierno peruano le canceló de manera definitiva la posibilidad de ejercer los derechos del contrato de opción que habían suscrito (http://www.derechos.org/nizkor/peru/doc/tambogrande7.html).

La austral localidad de Esquel, en el sur de Argentina, fue la segunda que, con la requerida difusión, se atrevió a realizar la consulta el 22 de marzo del 2003. Más de un 80% de la población local rechazó el proyecto de Meridian Gold, empresa que había logrado el apoyo de autoridades y personajes de la política regional y local. Este segundo éxito de derrota a la minería comenzó a convertir a las consultas populares en un atractivo mecanismo para demostrar la oposición local a esta actividad, ante los oídos sordos de los gobernantes. Tanto en Tambogrande como en Esquel, la oposición logró desarrollar argumentos sólidos en los aspectos ambientales, sociales, económicos y legales.

Hace dos años se incorporó en América Central esta estrategia. Con una situación muy diferente a la de las naciones del sur de los Andes, los países centroamericanos, de territorios más pequeños y ecosistemas muy interdependientes, enfrentan la minería desde la perspectiva fundamental del territorio. Las áreas utilizadas para las actividades mineras a tajo abierto aparecen impensables en países con poco territorio, mucha población y ecosistemas frágiles.

La pluviosidad, el cambio climático, la inestabilidad de los suelos y los complejos sistemas hídricos ayudan a suponer la imposibilidad de la minería en estos países, que se encuentran, además, en una zona de influencia de huracanes y lluvias torrenciales que hacen suponer que las medidas adoptadas para contingencias resultarán siempre insuficientes.

Sipacapa, en Guatemala, fue una de las primeras localidades donde se organizó una consulta con contundentes resultados contra la minería. El 18 de junio del 2005, fecha de la consulta, de 13 asambleas comunitarias, 11 votaron en contra de la minería, una votó a favor y otra se abstuvo de votar. "En total, un 98.5% de la población participante rechazó a la minería" (http://www.bicusa.org/Legacy/El_Voto_de_Sipacapa.pdf).

Pero esto no ha quedado ahí. Las comunidades han encontrado en la consulta un medio legítimo de expresión para decirles a la minería y a los gobiernos que su opción de desarrollo descarta esa actividad. En junio de 2007 hubo una nueva oleada de consultas en Guatemala, todas con resultados contundentes contra la minería. En el Perú se realizó una nueva consulta en los distritos de Ayabaca y Carmen de la Frontera, de la región Piura, la misma donde se encuentra Tambogrande: más del 90% de la población de las localidades consultadas votó contra la minería.

Es evidente que las poblaciones locales no están dispuestas a aceptar la actividad minera, por lo que la consulta se convierte en el instrumento de expresión democrática de protesta y propuesta. Esto sucede porque los gobiernos -cual más, cual menos- han comprado la quimera del oro y otros metales, prestan apoyo a la actividad minera y desprecian las apuestas de desarrollo local que han emprendido los ciudadanos.

Por último, la decisión que está en el centro del debate se refiere al uso del territorio de una región. En este aspecto la afectación de tierras habitadas por pueblos indígenas es un tema fundamental de discusión. Respecto a ello, la OIT ha intentado borrar con el codo lo escrito con la mano al declarar, para el caso de Guatemala, que la consulta a la que se refiere el Convenio 169 no es vinculante sino solamente un ejercicio de expresión de opinión. Similar valoración tiene en el Perú la consulta vecinal, que no es legalmente vinculante para el gobierno central.

Entre la certeza y la duda, los riesgos de la resistencia

Aun teniendo dudas sobre el reconocimiento del ejercicio del derecho ciudadano a la consulta, las comunidades dan el difícil paso de organizarlas; difícil, la mayoría de las veces, por la falta de apoyo de las autoridades: algunas, convencidas por la quimera de la explotación de metales, otras, intimidadas por el gobierno central o las mismas empresas mineras, y otras más, cooptadas y corrompidas, convertidas en defensoras de los intereses transnacionales mineros.

Las respuestas a las incertidumbres se van aclarando a medida que se van realizando las consultas. En Perú fue desconocida por las autoridades, pero la contundencia de la respuesta ciudadana y el difícil escenario de conflicto minero nacional llevó al gobierno a buscar una solución vía un "bypass" político: declarar que la empresa no cumplía los requisitos técnicos para ejercer el contrato de opción. En Sipacapa se expresó la Corte de Constitucionalidad declarando la consulta legítima pero inconstitucional. ¿Fue un sí, pero no? ¿Cómo se interpreta esta resolución? En Esquel tampoco hubo reconocimiento pleno al derecho ejercido por la comunidad frente a Meridian Gold.

Sin embargo, las consultas están aportando cambios políticos importantes, ya que la ciudadanía comienza a pronunciarse claramente en un proceso creciente de recuperación de derechos perdidos o insuficientemente ejercidos, todo ello en un marco democrático.

Pero, respecto a la consulta, todavía existen incertidumbres: el caso Pascua Lama, en el norte de Chile, es evidente. A la pregunta sobre el posible resultado de una consulta ciudadana al estilo Tambogrande, líderes locales de la resistencia a la minería dejaron ver sus dudas sobre la respuesta de los habitantes del valle del Huasco.

En un momento crucial, cuando el proyecto minero en cuestión podría hacer desaparecer los glaciares cordilleranos de una de las zonas más áridas del planeta, los líderes no estaban

En Perú, las poblaciones locales no están dispuestas a aceptar la actividad minera, por lo que la consulta se convierte en el instrumento de expresión democrática de protesta y propuesta.

seguros de la respuesta popular. Afirmaban que la empresa había manipulado con tanto éxito y con tan pocos recursos a miembros de la comunidad, que no se podía asegurar un triunfo antiminero en una consulta ciudadana. Es que la empresa había aprendido la lección, era peligroso descuidar el aspecto social y había que invertir en la división y cooptación de la comunidad.

A pesar de la inviabilidad ambiental del proyecto minero de la Barrick Gold, parece ser inaceptable organizar una consulta popular o unificar la resistencia a la minería en este caso.

El futuro de las consultas

Es probable que las consultas ciudadanas sigan siendo parte de las estrategias usadas por las comunidades para manifestar su oposición a los proyectos mineros. A medida que las sociedades consoliden espacios de ejercicio de la democracia real y derechos, la consulta podría transformarse en instrumento recurrente para decidir sobre la aceptabilidad de estos proyectos.

Las autoridades irán comprendiendo, también, que la voluntad popular debe ser tomada en consideración, no solo porque es un principio de la democracia, sino porque las comunidades combinan estrategias y suman a la consulta la presión social, la denuncia internacional y la

demostración técnica de la inconveniencia de desarrollar la minería, sobre todo cuando existen alternativas productivas más incluyentes o ecosistemas frágiles.

Sin embargo, la consulta no goza de popularidad en los círculos mineros y gubernamentales. Ello se debe a sus resultados, hasta ahora adversos a las empresas. Es por esto que no se descarta una mayor inversión por parte de las mineras en cooptación de dirigentes y comunidades para frenar la creciente ola de consultas. ¿Cuál será para entonces la respuesta de los gobiernos?

Un siguiente paso es la lenta legitimación de estos mecanismos de expresión democrática en medios estatales. La democracia se conquista y, en ese proceso, las consultas son un instrumento cada vez más reconocido por los gobernantes. Para entonces, el temor de las mineras ya no será el no poder desarrollar proyectos con oposición popular, como sigue siendo el caso, sino tener que detener y cerrar proyectos porque las comunidades afectadas no aceptan los impactos ambientales insuficientemente declarados en los estudios de impacto ambiental o las contingencias responsabilizadas a la naturaleza, como sucede actualmente.

Minería moderna, tentación transversal

Tanto los países con regímenes neoliberales, como Chile, Guatemala y Colombia, como aquellos vinculados a la izquierda o socialismo del siglo XXI, como Ecuador, Bolivia, Venezuela, Argentina, Uruguay y Paraguay, ponen sus energías en el crecimiento económico basado en las actividades extractivas.

Muchas comunidades y actores sociales de la región críticos a la minería depositaron grandes esperanzas en gobiernos alternativos, pensando que, por justicia social y ambiental además de soberanía y respeto a las comunidades, la minería recibiría un tratamiento cuidadoso, revisando sobre todo las actividades mineras transnacionales y sus conocidas malas prácticas.

Contrario a lo esperado, el extractivismo está plenamente vigente y firmemente instalado en aquellos gobiernos alternativos, quienes justifican los efectos negativos de la minería bajo el pretexto de pago de deudas sociales históricas, sin duda merecidas por los sectores empobrecidos y postergados de la sociedad. El concepto de "sacrificio", referido a la destrucción ambiental y social en beneficio de la minería, es usado en algunos países para justificar una supuesta necesidad extractiva nacional.

Bolivia, por ejemplo, que cuenta con un amplio sector de minería artesanal o pequeña, denominada "minería cooperativizada", no ha logrado cambiar de manera fundamental su visión de la gran minería transnacional. La renacionalización de la mina Huanuni, privatizada en tiempos de gobiernos neoliberales y revertida al Estado por el gobierno de Morales, nos muestra una visión aplicada a la operación minera, en términos socioambientales idéntica a cualquier actividad minera transnacional.

Muestra de esto son las denuncias de comunidades de la ribera del río Huanuni o de los lagos Uru Uru y Poopo, que sufren los vertidos de los desechos mineros a su cauce y cuenca, afectando la actividad agrícola tradicional y la pesca artesanal. La disputa por el agua en San Cristóbal, Potosí, muestra un fenómeno similar, pues allí se enfrentan las federaciones agrícolas con la empresa minera, mientras el gobierno respalda y otorga garantías a la minería transnacional.

Pros y contras de la nacionalización de los recursos mineros

Muchas polémicas se desarrollan en torno a la conveniencia de nacionalizar los recursos naturales, especialmente la minería. Los argumentos a favor apelan a la soberanía como acto de Estado y a la captación de recursos económicos basados en la extracción, procesamiento y venta de minerales al mercado internacional.

Como gran ejemplo en América Latina se menciona a Chile y su popular empresa estatal Codelco, primer exportador de cobre del mundo. No obstante, cabe recordar que la nacionalización de las minas de cobre en Chile data de 1971, fue realizada por el socialista Salvador Allende y apoyada por todas las fuerzas políticas del país en tiempos en los que la CEPAL proponía la sustitución de las importaciones. Sin embargo, la nacionalización de las minas de cobre le costó no solo la vida a Allende, sino a miles de chilenos que fueron asesinados por el gobierno militar de Pinochet apoyado por Estados Unidos, específicamente por la CIA.

Paradójicamente, Pinochet no devolvió las minas a las empresas norteamericanas sino que creó la Corporación del Cobre, Codelco, para administrar como una sola empresa las minas nacionalizadas. Agregó, de paso, un beneficio para sus leales fuerzas armadas: el 10% de las ventas del cobre de la corporación. Hoy, Codelco aporta entre 5.000 y 8.000 millones de dólares al Estado, dependiendo del precio del metal rojo en los mercados internacionales.

Un ejemplo más reciente de nacionalización ha sido el de algunas minas en Venezuela, cuyo resultado es muy reciente para ser evaluado en su verdadera dimensión. Se suma a la lista de nacionalizaciones el Estado Plurinacional de Bolivia. Luego de una exhaustiva revisión del contrato de compra de la fundición de estaño de Vinto, por parte de la suiza Glencore, se llegó a la conclusión de que no solo la privatización había sido fraudulenta, sino que esta empresa no había cumplido los planes de inversión programados para la fundición y que fueron parte de la negociación que le permitió hacerse de las instalaciones.

Ante esta situación, el gobierno de Morales ejerció su derecho establecido en el contrato y renacionalizó la empresa sin indemnización. Las reacciones no se hicieron esperar: Glencore declaró públicamente que el estaño que exportaba Bolivia le pertenecía e instó a los mercados

a no comprarlo. Sin embargo, esto no se sostuvo por mucho tiempo, ya que el gobierno boliviano estaba completamente en la razón.

Un caso similar lo constituye la mina Huanuni, que fue rescatada de fraudulentas privatizaciones y ventas sucesivas. Esto permitió llevar a la mina a cumplir un rol social importante, al aumentar su destacamento de obreros de 800 a 4.000, lo que generó apoyo popular al régimen entre los habitantes de Oruro, provincia donde se ubica la mina.

Sin duda, los beneficios económicos percibidos por los gobiernos cuando se trata de la explotación de minerales en manos de empresas estatales son superiores; lo que queda menos claro es el comportamiento de otros factores importantes en las operaciones mineras actuales: las conocidas externalidades.

La calidad del empleo

Tanto Huanuni como Vinto, al igual que Codelco, reciben críticas por las condiciones de trabajo. Supongamos que Bolivia requiere aún unos años para hacer funcionar sus instalaciones cumpliendo todas las normas que podrían exigirse a cualquier operación moderna. Otorguémosle por ahora esa ventaja. Podemos imaginarnos que Bolivia no puede darse el "lujo" de gastar en implementos de seguridad para sus trabajadores, pero ¿qué decimos de Chile, con casi 40 años de minería estatal?

Codelco posee un porcentaje no despreciable de 28.000 tercerizados para sus faenas y servicios, práctica que le ha valido críticas diversas y de diferentes sectores. ¿Cómo se explica que la minera de cobre más grande del mundo use servicios tercerizados, creando de esta forma trabajadores de primera y segunda categoría, todos chilenos y habitantes de un mismo país y probablemente con el mismo grado de educación y capacitación?

Se trata de una posición de competencia que mide el grado de rentabilidad en la diferencia entre el costo de producción y el precio de la libra de cobre en el mercado internacional. En esto, Codelco no se diferencia de cualquier transnacional que pretende obtener los máximos beneficios al menor costo. Respecto a ello, un trabajador tercerizado es más barato que uno contratado de forma directa, está menos protegido y tiene menos derechos.

Las leyes del mercado han hecho que Codelco haya sostenido la necesidad de tercerizar el empleo y deshacerse de esta forma de sus responsabilidades en términos de los efectos del trabajo minero en estos trabajadores. No es difícil encontrar demandas y juicios de trabajadores enfermos por su labor en las minas estatales por la negativa de Codelco de indemnizarlos o simplemente reconocerles enfermedades laborales, entre ellas la arsenicosis, mal que afecta a trabajadores de las mineras de varias regiones del norte de Chile.

Si bien es cierto que los salarios de los trabajadores de Codelco son altos, en comparación con otras actividades, no debemos olvidar que la minería genera, comparativamente y en general, poco empleo y lleno de dificultades sociales para las familias que dependen de esta actividad.

Riesgos ambientales

Uno de los temas no resueltos por la actividad minera son los daños ambientales y los respectivos pasivos. Si bien es cierto que existe un discurso que intenta diferenciar la antigua de la nueva minería, podemos afirmar que muchos problemas ambientales se han controlado positivamente, pero que, no obstante, los problemas principales siguen sin solución. El drenaje ácido de minas y los efectos en el agua son constantes en los episodios de contaminación que generan las actividades mineras. Y en esto no hay gran diferencia entre la minería estatal y la minería privada: ambas destruyen, contaminan, deterioran y consumen las fuentes de agua.

Los episodios de contaminación y daño ambiental de Codelco en Chile han sido frecuentes. Uno de los más graves tiene que ver con la destrucción de glaciares de la alta cordillera de la región de Valparaíso, al norte de Santiago, donde la minera Andina ha destruido glaciares solo porque no existe legislación específica que lo prohíba. Otro lo constituye el depósito de millones de toneladas de relaves en las costas de Chañaral, inhabilitando el lugar para la pesca, el turismo y cualquier actividad antrópica, y provocando, además, la muerte de especies marinas en el área.

De igual modo, la minería boliviana de estaño en Huanuni arroja sus desechos directamente al río Huanuni, que alimenta el lago Poopo, el cual forma junto al lago Uru Uru una cuenca endorreica donde se acumula la contaminación química y de metales pesados que está condenada a la muerte para siempre.

El caso de Perú es otro a considerar al momento de evaluar el comportamiento ambiental de la minería estatal. Si bien es cierto que todas las actividades mineras que estuvieron alguna vez en manos del Estado en Perú han sido privatizadas, la fundición La Oroya ha provocado por décadas daño al ambiente y a los habitantes de la localidad La Oroya, y muy desde antes de que se privatizara.

En síntesis, no se puede aseverar que la minería estatal sea mejor que la privada al menos en dos aspectos: el laboral y el ambiental. Los daños provocados por la minería estatal en Chile, Bolivia y Perú son en muchos casos irreversibles y sus costos para los ecosistemas y las comunidades afectadas son enormes. Ello se explica, en parte, porque estas empresas son en cierto modo cautivas del mercado.

Por tanto, para mantener su rentabilidad deben usar la lógica del mercado: ganancia mediante bajos costos de producción y altos precios de los metales. Como los precios de los metales no están en manos de las empresas en particular, sí lo pueden estar los costos de producción. De modo que la tendencia en la minería estatal es la de reducirlos, lo que implica externalizar los costos sociales o laborales y los ambientales; es decir, hacer que tanto los trabajadores como el ambiente carguen los bajos costos de producción para aumentar así la rentabilidad. La fiscalización, además, es débil para no afectar la rentabilidad de la empresa, con lo que el Estado se transforma en juez y parte.

Si ello se hace en la minería estatal en un supuesto "beneficio del país", cabe preguntarse si los ecosistemas y los trabajadores mineros, así como las comunidades afectadas, no forman parte del mismo país, ¿o son ciudadanos de segunda categoría que deben sacrificarse para el bien de ciudadanos de mejora categoría?

Estos temas no son planteados al momento de promover la nacionalización de los recursos naturales para su explotación por parte del Estado. ¿Quién tiene que decidir sobre el modo de desarrollo al momento de tomar estas decisiones? ¿Son los que se beneficiarán de la explotación nacionalizada de los recursos minerales? ¿Y qué hay de quienes se ven severamente perjudicados por la misma actividad? Para el caso de Ecuador debemos sumar a la reflexión un actor presente en el texto pero ausente en las decisiones: la NATURALEZA, así, con mayúsculas, ya que es sujeto de derechos constitucionales.

Mientras no se resuelvan estas disyuntivas y contradicciones esenciales, no se puede dar rienda suelta a un extractivismo nacionalizado, ya que sacrifica a unos para el beneficio de otros, lo que configura una gran injusticia y provoca deuda social interna: produce riqueza económica y financiera, pero resta calidad social y ambiental a sectores importante de la sociedad y afecta a los ecosistemas del país.

En síntesis, la minería estatal aporta más recursos económicos al Estado, es cautiva de las leyes del mercado y por ello aplica la misma lógica que la transnacional: externaliza costos, terceriza trabajadores y provoca daños ambientales. Los impactos ambientales son iguales o mayores que los causados por la minería privada, ya que el Estado es juez y parte al momento de aplicar la legislación. Además, sacrifica a un sector de la población "afectada" para beneficiar a otra, con lo que produce división social interna y conflicto.

Consideraciones frente a la minería artesanal

Como una actividad de alto empleo, mucha informalidad y gran destrucción ambiental, la minería artesanal es parte de la realidad de la mayoría de los países de la región Andina. Ha sido parte de la cultura desde tiempos prehispánicos y ha jugado un rol social a través de los siglos. Sin embargo, en los últimos tiempos ha cambiado su carácter, llegando a jugar un rol preponderante en las economías nacionales de algunos países del continente. Es, desde luego, una actividad social importante en muchos países, pues llega a formar parte del mapa económico por su contribución al empleo y a las economías locales, generalmente sin otras alternativas

En Perú es gravitante en varias zonas como la de Madre de Dios, sin embargo, se expande también a otras zonas como Piura, producto de la falta de alternativas de empleo y el alto precio de los metales, especialmente los preciosos.

En Bolivia la minería cooperativizada o de pequeña escala alimenta al menos a 50.000 familias. Organizados, los mineros artesanales forman una fuerza política que en algunos casos

llega a ser determinante en los destinos de este país altiplánico. Es una actividad tradicional y es impensable su eliminación, tanto desde el punto de vista económico como cultural.

Chile conoció la minería artesanal en gran número; sin embargo, la venta de concesiones mineras a empresas transnacionales, incluidas algunas del Estado, puso en jaque este tipo de minería de pequeña escala. En la década de los 90 Chile triplicó la producción minera, pero, paradójicamente, el empleo minero se redujo en más de un 30% por el desplazamiento de la minería artesanal en las zonas de concesiones mineras para las transnacionales. Esta es una tendencia propia de la transnacionalización de la minería: los pequeños mineros son expulsados de los lugares donde tradicionalmente desarrollaban la actividad para dar paso a la megaminería de las grandes transnacionales.

Es interesante, por otro lado, el fenómeno denominado agrominería, que combina la actividad agrícola de las comunidades campesinas con la minería artesanal. Ya sea por la estacionalidad de la agricultura o por las oportunidades que ofrece la explotación de minerales en épocas de precios altos, esta actividad tiene lugar en vario países andinos.

Lo cierto es que la minería a pequeña escala es, y seguramente seguirá siendo, parte de una realidad a considerar, especialmente por quienes tengan una posición frente a ella: limitarla, controlarla, defenderla, promoverla o apoyarla.

¿Qué hacer entonces con la minería artesanal cuando forma parte de nuestra realidad cotidiana? Esta es, tal vez, una de las preguntas que se plantean autoridades locales, regionales e incluso nacionales, como es el caso de Perú, que ha decidido erradicarla de la región de Madre de Dios, de Bolivia, donde existen planes diversos para apoyar la producción más segura y limpia de la minería artesanal, o de Ecuador, donde las maquinarias de la minería ilegal, que sin ser lo mismo se confunde con la artesanal, fueron destruidas por el ejército.

En Chile, la Empresa Nacional de Minería, Enami, fue la encargada de comprar los minerales a los productores artesanales, para luego incorporar esos minerales a las cadenas productivas mediante la exportación en calidad de concentrados o fundición, según fuesen las decisiones de la empresa.

Donde existe la minería artesanal como alternativa económica es difícil plantear su eliminación. Socialmente tampoco parece prudente eliminarla, ya que la reinserción de mineros artesanales en otras actividades es compleja y depende de la solidez de la alternativa y de los precios de los metales. Durante el 2007 y parte del 2008 muchas personas irrumpieron en viejos yacimientos mineros artesanales abandonados. Los precios del oro, el cobre y el estaño hacían atractiva la actividad. No era extraño ver en la región altiplánica de Potosí, mineros artesanales cooperativizados conduciendo enormes Hummer comprados con el resultado de la producción artesanal debido a los altos precios de los minerales en el mercado mundial.

Las decisiones políticas frente a la minería artesanal

Si la actividad es peligrosa, contaminante, fuente de informalidad, corrupción y delincuencia, utiliza empleo infantil y es responsable de otras situaciones socialmente condenables, cabe preguntarse cuál debiera ser el rol del Estado al respecto. Perú determinó erradicarla, pero más tarde, al percatarse de la complejidad de esta decisión, definió formalizar la minería en Madre de Dios. La pregunta es si esto es posible y cuáles son las experiencias en otros países.

Bolivia absorbió 3.200 mineros artesanales al incorporarlos, en 2007, a la operación de la mina Huanuni, pero con esa política social ha agotado sus utilidades, que se reparten en los ahora 4.000 operarios. No han quedado recursos para resolver uno de los problemas ambientales más graves del departamento de Oruro: la inminente muerte de los lagos Uru Uru y Poopo por la contaminación de dicha operación minera. En este caso se ha fortalecido la política de favorecer a unos perjudicando a otros: a los pescadores y campesinos de la ribera del río Huanuni y los lagos contaminados.

Adicionalmente, habría que preguntarse cuántas minas al estilo Huanuni se requieren para absorber en una actividad regular, como lo ha sido la minería estatal, los 50.000 cooperativizados del país. No hay forma de pensar que esto sea una verdadera solución al problema en su real magnitud.

Chile, por su parte, eliminó a los mineros artesanales al no renovar el arriendo de concesiones, que a su vez fueron vendidas a las transnacionales. Reemplazar la minería artesanal por aquella a gran escala de carácter transnacional generó un problema social de proporciones. Los mineros migraron a la agricultura y la pesca artesanal, trasladando a estos sectores una sobreoferta de mano de obra y la consecuente cesantía. Por otro lado, las transnacionales, protegidas por la legislación de la dictadura, generaron un daño enorme al patrimonio nacional al explotar durante al menos una década los minerales nacionales sin pagar impuestos. Sumemos a ello los impactos ambientales y en la salud de los trabajadores, además de los efectos sociales propios de las actividades de gran escala: drogadicción, alcoholismo, prostitución, y delincuencia, que afectan a las comunidades locales vecinas de los proyectos mineros.

La opción a considerar al momento de hacerse cargo de la existencia de la minería artesanal no se aloja en las experiencias expuestas. El desafío y la oportunidad para las autoridades de países como Ecuador, donde el fenómeno existe y su informalidad ha sido la característica principal, es encontrar una nueva forma de tratar el problema. Se habla de la existencia de 100.000 mineros artesanales en este país; sin embargo, no hay censos que den cuenta de la verdadera magnitud del fenómeno.

Con ese contexto de fondo, no debemos suponer que la solución sea su erradicación ni su promoción, sino más bien su verdadero control. Por su pequeña escala de operación, el control ambiental es más fácil que en el caso de la megaminería. A diferencia de ésta, los

impactos de la minería artesanal se circunscriben a espacios pequeños y, al mismo tiempo, a pequeños volúmenes de contaminación.

Su proliferación, existencia numerosa, dispersión geográfica y atomización hacen, sin embargo, que la actividad sea de difícil control. No obstante, tomando ejemplos de otros países al momento de ejercer este control, se puede racionalizar la actividad manteniendo su carácter social y bajando sustancialmente su impacto ambiental y su inseguridad. Para lograrlo se necesitan aportes importantes del Estado, tales como capacitación, apoyo técnico y sistemas económicos controlados.

Chile, por ejemplo, controlaba a los mineros artesanales mediante la compra de sus productos. De esta forma era fácil capacitar a los mineros e, incluso, hacerlos sujetos de créditos.

Uno de los problemas más serios en el caso de la minería artesanal en Perú es el contrabando de sustancias químicas como el cianuro. El debido control y fiscalización deben posibilitar la erradicación de estas prácticas.

Conscientes de que la mejor minería es la que no se realiza, no debemos usar la táctica del avestruz. Si existe minería artesanal, el desafío es qué hacer con ella: en lugar de querer combatirla, con pocas expectativas de éxito, lo mejor es lograr que cumpla el mejor rol social posible, reduciendo al máximo su efecto ambiental negativo y logrando que sea una actividad segura, regular y plenamente controlada por el Estado. Ello implica asignar responsablemente, y luego de estudios multicriteriales, sectores o zonas para realizar minería artesanal.

En resumen, la minería artesanal es una realidad en nuestros países. Es altamente informal, poco se sabe sobre su dinámica social, ambiental y económica, es numerosa, dispersa y atomizada, y cumple un rol social al absorber mucha mano de obra. Además, convive con otras actividades, como la agricultura, y su efecto ambiental negativo puede ser limitado y, por tanto, sujeto de control. El Estado puede desarrollar instrumentos que permitan su control y mayor formalización y debe establecer estrictamente zonas para la realización de la misma.

Conclusiones

La minería en América Latina es creciente debido a factores como la demanda, especialmente de China, y los consecuentes altos precios. Muchos países, independiente de su orientación ideológica, apuestan al desarrollo de la actividad minera como eje de desarrollo, a pesar de que numerosos estudios indican que existen grandes riesgos asociados a la minería.

Muchas de las comunidades afectadas por la minería desarrollan estrategias de resistencia con el objeto de oponerse al desarrollo minero en sus territorios. Varias son las estrategias de oposición a la minería, entre las que se destaca la consulta comunitaria.

Hablar de minería en América Latina es hablar de conflicto. Esto lo muestra la base de datos de OCMAL, con 155 conflictos en la región producidos por la actividad minera y la oposi-

ción social. Los Estados intentan resolver esos conflictos con diversas estrategias, dentro de las que se ha destacado, últimamente, la criminalización de la protesta social.

Vemos también que no existe gran diferencia entre minería transnacional o estatal cuando observamos los efectos en el empleo y el medio ambiente. La minería a gran escala es y seguirá siendo una de las actividades industriales con mayor impacto ambiental del planeta. Tampoco resuelve la minería los temas de desarrollo, ya que se le ha asociado a fenómenos como la "maldición de la abundancia" o la "enfermedad holandesa".

Existe también una minería tradicional o artesanal que cumple un importante rol social, a pesar de que, debido a su informalidad, no opera en condiciones de seguridad y su aporte a la contaminación ambiental puede ser muy significativo. No obstante, los Estados han tratado de eliminarla bajo el argumento de su asociación con actividades delictuales y de contaminación, pero finalmente queda de manifiesto que se trata de una estrategia para favorecer a las transnacionales, a quienes se les otorgan las concesiones ocupadas por la minería artesanal.

Por todo la anterior, y muchos elementos más asociados a la complejidad de la extracción de recursos mineros, no cabe más que señalar que es urgente generar discusiones amplias, participativas y democráticas que sirvan para la elaboración de políticas públicas que den cuenta de la actividad, evitando así que los conflictos que ella provoca se instalen de manera sistémica en las sociedades de América Latina y que se resuelvan por la ley del más fuerte.

Las contribuciones a esta discusión son fundamentales para aportar a perfilarla y así, esperamos, finalmente ayudar a resolver los problemas reales que esconde el extractivismo minero, que en estos casos se mantienen subyacentes.

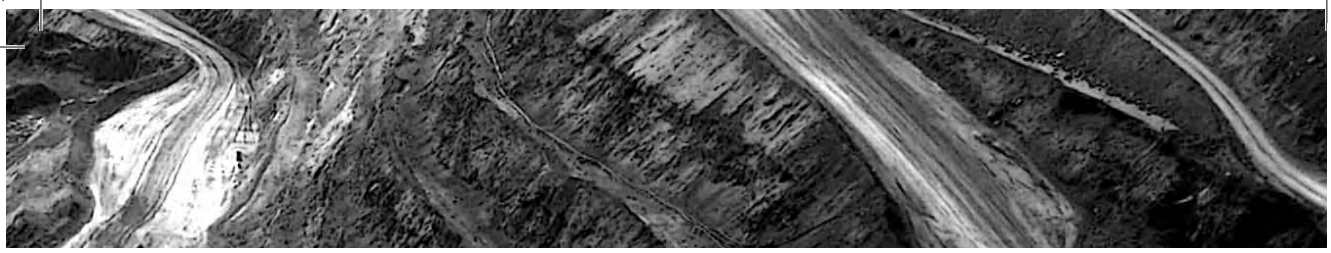
LA DUDOSA FORTUNA MINERA de Suramérica: los países andinos, Colombia, Chile y Perú

Arturo Cancino Cadena[*]

Introducción

El nacimiento del tercer milenio no solo significó el ocaso del siglo XX, que fue a juicio de los historiadores el "siglo americano", para dar comienzo al actual, que no pocos anticipan como "el siglo asiático". Con el cambio de centuria se consolidaron también variaciones importantes en las tendencias económicas. El crecimiento del capitalismo avanzado de Norteamérica y Europa –basado en el aumento desaforado de las ganancias corporativas, su internacionalización y el freno a los costos laborales, junto con la ampliación del consumo interno a crédito y el gigantismo del sector financiero– empezó a mostrar inocultables signos de fatiga. Por otro lado, el incesante desarrollo de la producción industrial de las grandes potencias emergentes, China e India, emulado por Corea del Sur y otros de los llamados "tigres asiáticos", no solo inundó de bienes buenos y baratos a los grandes centros del consumo mundial, acentuando

* Magíster en Estudios Latinoamericanos de la Universidad Javeriana. Docente-investigador del Dpto. de Economía de la Universidad Central. Profesor de cátedra de la Universidad Nacional de Colombia.



su déficit comercial, sino que generó un fuerte crecimiento de la demanda global de combustibles, materias primas y alimentos.

Como parte de este fenómeno, desde comienzos del siglo XXI se presenta un marcado repunte en los precios de la mayoría de los productos mineros: desde 2003, en América Latina prácticamente no se registra ningún caso de los principales minerales exportados en el cual los precios internacionales hayan escapado a una acentuada tendencia alcista, que cumple ya ocho años seguidos. Se destacan los casos del cobre y el estaño, cuyos precios se han quintuplicado, y el del oro, la plata, el níquel y el petróleo, con precios multiplicados por cuatro, junto con otros aumentos también significativos aunque menos impresionantes como los del aluminio, el carbón y el zinc, que han tenido alzas de entre el 50 y el 100 %. El cuadro que se incluye en el anexo 1 muestra en detalle estas variaciones de los precios de los principales minerales de exportación de la región.

No solo por la magnitud de las alzas, sino por el prolongado ciclo expansivo de los precios, esta nueva situación se empieza a ver como un viraje en la tendencia secular de desvalorización relativa y alta volatilidad en los precios correspondientes a los insumos minerales de la industria. Tal tendencia, observada por Prebisch y Singer desde los años 50 y ampliamente documentada para los recursos mineros, lo mismo que para los bienes agrícolas, ha sido satisfactoriamente explicada por la escuela estructuralista como una consecuencia del avance tecnológico, la Ley de Engel[1] y los cambios demográficos de las potencias industriales.

Pero hoy la confianza creciente en la duración indefinida de la sobredemanda del mercado mundial ha llevado a algunos economistas ortodoxos, apoyados en estudios del Banco Mundial (2011), a sugerir la invalidez de la tesis del fundador de la escuela cepalina sobre el deterioro en el largo plazo de los términos de intercambio comercial para los países exportadores de bienes primarios. Para quienes piensan que la actividad económica debe obedecer a las ventajas comparativas ricardianas[2], lo que está pasando con los precios de los *commodities* los tiene muy contentos: según sus razonamientos, de alcurnia neoclásica, la mejora en los términos de intercambio comercial que ello implica para los exportadores de los mismos sería prueba incontrovertible de que lo sensato es que los países ricos en recursos naturales abandonen las veleidades industriales y se sometan, sin perturbadoras intervenciones estatistas, a la especialización productiva según la dotación de recursos naturales, como fórmula para lograr su mayor prosperidad y desarrollo. ¡Preciosa oportunidad para reciclar la vieja doctrina del liberalismo económico!

1 Predice la relación inversa entre el aumento del ingreso de la población y la proporción del mismo destinada al consumo de bienes primarios.

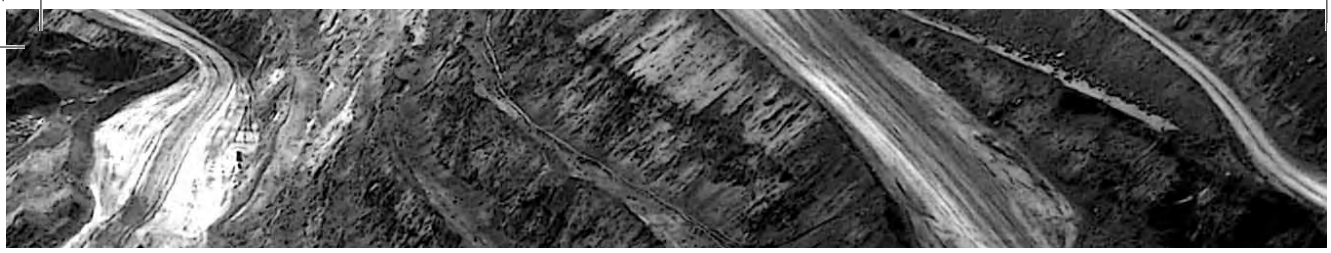
2 El concepto fue formulado por primera vez por el economista británico del siglo XIX David Ricardo.

El actual *boom* de las materias primas también ha suscitado reflexiones y replanteamientos alrededor de la teoría de "la maldición de los recursos naturales" al igual que de una de las manifestaciones concretas de esta última, la llamada "enfermedad holandesa". Históricamente, algunos de los casos emblemáticos de la maldición se han dado en países latinoamericanos. De igual forma, ciertas economías fuertemente especializadas en exportaciones petroleras, como la venezolana, han afrontado desde hace mucho tiempo la enfermedad holandesa. Cabe entonces preguntarse si es posible, y cómo, escapar de esta trampa de la riqueza dispensada por la lotería de la naturaleza.

Ahora bien, si nuestra región también padece problemas característicos tales como la mayor concentración mundial del ingreso y desigualdad social, así como la inestabilidad política y la debilidad institucional, ¿no se requiere un estudio de las estructuras económicas y las relaciones de poder internas (y con los poderes externos) para entender el porqué de la incapacidad de sus Estados en contrarrestar las tendencias perversas de la economía extractiva? Si adoptamos esta forma de ver el problema, podríamos transitar de una revisión de alternativas económicas posibles para los países, pero hipotéticas, al plano de una interpretación de la realidad social y política que explique las decisiones económicas prevalecientes.

Por último, y no por eso menos importante, el auge minero en la región ha provocado fuertes reacciones en la sociedad civil de las zonas afectadas, encabezada por los movimientos sociales indigenistas, ecologistas y populares, que rechazan la destrucción de la naturaleza y el medio ambiente por parte de la grandes empresas mineras y sus explotaciones a cielo abierto. El agotamiento de los recursos hídricos locales por los gigantescos proyectos mineros y la contaminación de las fuentes de agua, están entre los reclamos más enfáticos de los movimientos sociales. Así mismo, los efectos destructores como la esterilización de los suelos, el exterminio de la vida silvestre y los animales domésticos e, incluso, el aumento de los desplazamientos de comunidades enteras, las violaciones a los derechos humanos y de la corrupción del Estado, figuran entre sus denuncias.

Dentro de la región latinoamericana, Suramérica presenta una condición particularmente favorable para realizar una indagación encaminada a responder algunas de las preguntas e inquietudes arriba esbozadas. En especial, se destacan algunos países andinos como Colombia, Perú y Chile, donde la minería ha cobrado (o recuperado) un papel protagónico, apuntalado por la tendencia positiva de los precios internacionales de minerales como el cobre, el oro, el níquel, el carbón y el petróleo, auge que ha alcanzado ya cierta duración. Por esta razón, en los párrafos siguientes tomaremos los casos de estos países para realizar un análisis comparativo de los alcances económicos, las consecuencias sociales y las visiones políticas que favorecen el afianzamiento del extractivismo como estrategia de desarrollo en Suramérica. Revisaremos también aspectos como el aumento de inversión extranjera, su contribución fiscal y la creación de empleos para cotejarlo con otros, como la tendencia a la monoexportación, la revaluación monetaria, el daño ambiental y los perjuicios a la agricultura.



Aproximaciones teóricas: el síndrome de "la maldición de los recursos naturales" y la "enfermedad holandesa"

El concepto de "maldición de los recursos naturales" se empleó originalmente para designar los infortunios provocados por la gravitación de poderosos intereses extranjeros y locales sobre las riquezas naturales de los países más débiles, sometidos a la dominación colonial o semicolonial. La codicia por el usufructo de estas riquezas ha desatado desde siempre guerras civiles e internacionales, golpes de estado y genocidios. Ejemplos de ello en América Latina son la Guerra del Pacífico en el siglo XIX por los yacimientos de salitre, el posterior derrocamiento del presidente chileno Balmaceda por los ingleses, así como la Guerra del Chaco (por el petróleo) entre Bolivia y Paraguay en el siglo XX y varias de las múltiples invasiones norteamericanas a los países de la región o de los numerosos golpes de Estado orquestados por Washington.

Lejos de pertenecer al pasado, esta connotación conserva su actualidad en nuestro tiempo y gira principalmente alrededor de recursos estratégicos como el petróleo, origen de las guerras y los conflictos recientes de "alta y baja intensidad". Pero a esta dimensión política vigente se le suman hoy en el debate las implicaciones estrictamente económicas que la abundancia de riquezas naturales significa para el desarrollo de los países.

En la literatura económica se ha estudiado desde hace tiempo la aparente relación inversa entre riqueza de recursos naturales de un país y su desarrollo económico. Este efecto, que la evidencia histórica parece respaldar, se conoce igualmente como la "maldición de los recursos naturales", expresión popularizada por algunos autores como Sachs y Warner (1995), entre los muchos que desde los años 50 se han ocupado del estudio de este fenómeno.

Así mismo, desde su aparición asociada a los nuevos yacimientos de gas en los Países Bajos en la década de los años 60, la llamada "enfermedad holandesa" ha sido objeto de análisis, interpretaciones y propuestas.

La sola idea de que la abundancia de recursos naturales exportables pueda generar efectos nocivos al desarrollo económico de un país, choca con algunos de los supuestos básicos de la teoría neoclásica y, concretamente, pone en duda la racionalidad económica de la división internacional del trabajo según las "ventajas comparativas". Para esta escuela, el subdesarrollo estaría explicado fundamentalmente por la escasez de capital, atraso técnico y baja productividad de la economía, razón por la cual las rentas obtenidas por las exportaciones de recursos con abundancia relativa en un país, al tiempo que responderían a la inversión más eficiente de sus recursos, contribuirían a proporcionarle el capital requerido y mejorar su nivel general de vida.

Contra esta opinión, los estudios de Prebisch y Singer (1950) y Lewis (1954) demostraron, con evidencia empírica y argumentos teóricos, la distribución asimétrica de las ganancias en el comercio mundial entre el "centro" industrializado y la "periferia" sub industrializada,

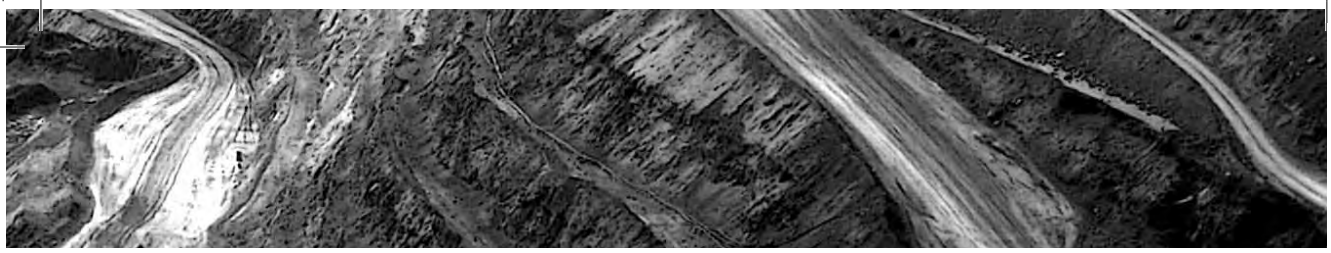
concluyendo en la necesidad para los países periféricos de dar un impulso deliberado a la industrialización, promover la difusión homogénea del progreso técnico y la diversificación productiva. Así, la escasez de capital y tecnología sería más bien consecuencia del patrón de desarrollo especializado en exportaciones de bienes primarios, que favorece el traslado de la mayor parte del excedente económico producido a las potencias industriales y sus empresas. La especialización primario exportadora ayuda a afianzar la dependencia de las importaciones industriales para los países exportadores de materias primas y a frustrar la plena utilización de su fuerza laboral, manteniendo altos niveles de desempleo y bajos salarios, con lo cual se refuerza la tendencia al deterioro de los precios relativos de sus exportaciones tradicionales.

Mientras tanto, otros economistas como Hirschman (1958) y Baldwin (1966) distinguían entre actividades exportadoras con fuertes encadenamientos con otros sectores, donde se facilita la transferencia de productividad hacia el resto de la economía, y aquellos con débiles enlaces donde predomina el efecto de "enclave" del sector exportador, característica típica en la actividad extractiva de productos mineros y ciertos cultivos exportables de plantación.

Trabajos posteriores (Mabro y Munroe, 1974, Sachs y Warner, 1995) reunieron suficiente evidencia histórica para demostrar que, contrariamente a las teorías convencionales sobre el desarrollo (Rostow, Joshi, Thirwall), los países pobres en recursos naturales tendían sistemáticamente a presentar mejores resultados en su desarrollo económico y mayor PIB per cápita que aquellos ricos en dichos recursos.

Son varias los factores que explican este comportamiento paradójico en apariencia. Autores como Torvik (2000) atribuyen principalmente este efecto al atractivo que ejercen las altas rentas generadas por la actividad extractiva sobre los gestores empresariales. Estas desanimarían la inversión en otros sectores de la economía con menores tasas de retorno. Y al igual que sucede con el capital, se produce también un desplazamiento de la mano de obra más calificada hacia el sector exportador de recursos naturales, cuyas altas rentas pueden proporcionar mejores retribuciones laborales. El resultado de esta desviación masiva de los factores de producción es una caída generalizada de la productividad en el resto de la economía y, de contera, un retroceso en el bienestar. En resumen, las altas tasas de retorno de la actividad primario exportadora hacen decaer cualquier otra forma de actividad productiva y transforman la actividad de los agentes económicos en una lucha por la captura de las rentas del recurso natural.

La enfermedad holandesa está relacionada con este cambio en la destinación de los recursos, originada en los incentivos cambiarios (apreciación monetaria) para el crecimiento de las actividades que no compiten con las importaciones, lo cual altera la composición de la producción a favor de los sectores no transables de baja productividad. Por esa vía, destruye las industrias innovadoras y deteriora los ingresos, el bienestar social y las posibilidades de desarrollo, ya que la caída de los ingresos de la producción transable internacionalmente y las demás actividades del sector no exportador de recursos naturales pronto llegan a sobrepasar el aumento de los ingresos provenientes la exportación de estos últimos.



Como se ve, los dos problemas aparecen íntimamente ligados. Además, a los padecimientos antes mencionados se añade la tendencia al exceso de gasto improductivo por los Estados beneficiarios de las rentas, con sus secuelas de reproducción de grupos parasitarios en la burocracia, el comercio y otras actividades del sector terciario de la economía, incluyendo un aumento en los niveles de corrupción. Así mismo, el crecimiento del consumo ejerce presión sobre los precios, lo cual genera una inflación que hace más adversas las condiciones para el crecimiento del sector productivo, al tiempo que se amplían las importaciones, frecuentemente subsidiadas en su origen. Se configura así una economía cuyo crecimiento, basado en el consumo público y privado antes que en la inversión y el incremento de la producción, resulta dinámico y sostenible en tiempos de precios ascendentes del recurso exportado, pero durante los ciclos de bajos precios obliga a bruscos ajustes en el gasto o a un proceso de fuerte endeudamiento (Areski y Ploeg, 2007) que suele llegar, en algún momento, a crisis cambiarias y ajustes recesivos.

El auge de la inversión y la expansión del sector minero

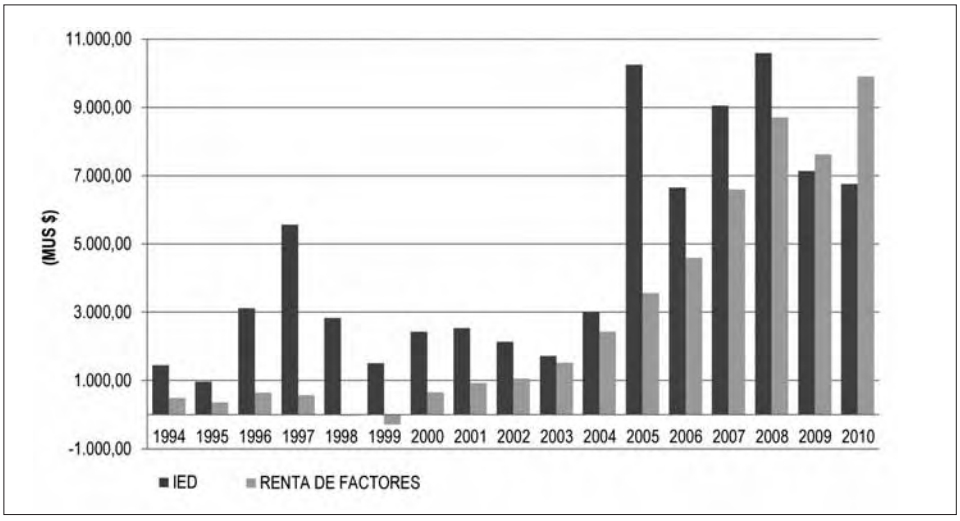
Tales reflexiones adquieren mayor relevancia con el repunte que han experimentado las exportaciones de *commodities* y en particular de bienes del sector minero energético en la última década. Detrás del renacer de la actividad extractiva en los países que poseen grandes reservas de estos últimos, está el retorno de los capitales internacionales al mundo en desarrollo. Así, luego de la recuperación de la economía mundial en 2003, la inversión extranjera se disparó hacia algunas de las economías latinoamericanas y tuvo como destino preferente al sector minero y de hidrocarburos.

La Inversión Extranjera Directa (IED) en Colombia, según el Banco de la República, saltó a los 10.000 millones USD en 2005, desde una base de cerca de 2.000 millones USD en 2003 que subió a 3.000 millones USD en 2004. Luego de retroceder un poco a cifras entre 7.000 y 9.000 millones en los dos años siguientes a 2005, alcanzó un nivel cercano a los 11.000 millones USD en 2008, para situarse alrededor de los 8.000 y 9.000 millones USD durante los dos años siguientes, ya en medio de la recesión internacional. El grueso de esta nueva IED ha tenido como destino la minería y los hidrocarburos. Como señala Amilkar Acosta (2010, 1) "La IED dirigida a la actividad minera y de los hidrocarburos aumentó sensiblemente su participación, al pasar del 21 por ciento al 82 por ciento entre el año 2000 y el 2009 y superar este año (2010) el 85 por ciento".

También en el caso de Chile, aunque en forma menos concentrada, un estudio de Sebastián Ainzúa (2006) demuestra que en el periodo 1990-2006 entre los nueve principales sectores de la economía chilena el sector minero atrajo por sí solo el 33% de la IED, seguido de lejos por el sector de servicios con 20%. Caso semejante al que presenta Perú.

Adicionalmente, en países como Colombia se observa que en años recientes los flujos de capital empezaron a revertirse, pues la repatriación de utilidades de los inversionistas extranjeros resulta superior a la nueva inversión. Con ello, y contrariando los fundamentos de la estrategia de atracción de capitales y la carrera de los gobiernos para colmar de privilegios a los inversionistas foráneos, los países con el imán de la riqueza minera pueden convertirse paradójicamente en exportadores netos de capital. Este tipo de comportamiento se puede observar para Colombia en el gráfico 1, a partir del año 2009:

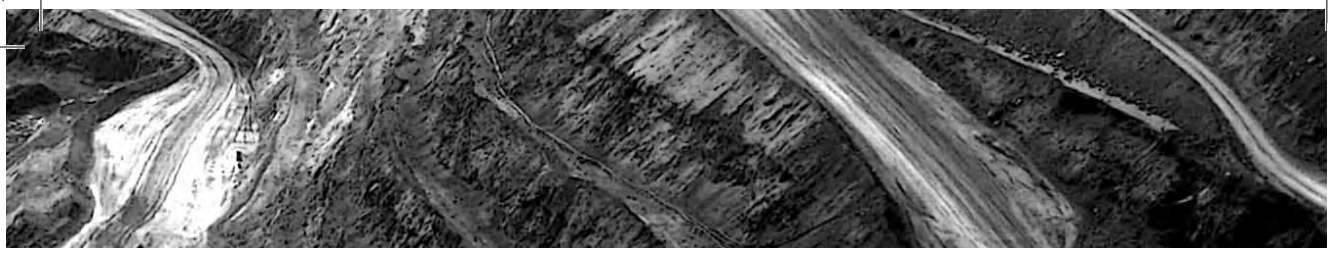
Gráfico 1
Colombia: Inversión extranjera directa vs. Renta de factores asociada



Fuente: Banco de la República, tomado de Otero y Salazar (2011) *Análisis de coyuntura económica, social y política de Colombia*.

De esta forma, la minería podría dejar de ser el sector privilegiado responsable del aumento del ingreso de capitales internacionales, para convertirse en lo contrario: un mecanismo para descapitalizar al país.

Por otra parte, y no obstante el voluminoso flujo de inversión extranjera hacia la minería, la participación del sector en el conjunto de la economía no muestra un crecimiento paralelo ni su comportamiento es uniforme en los tres países. En Colombia y Chile esta participación tiende a crecer, pero en Perú la minería ha mantenido una participación constante del orden del 7% del PIB. Esto indica que en el caso peruano los aumentos en el valor de la producción minera, originados en mejores precios internacionales y mayores volúmenes extraídos, han sido superados por los de otros sectores económicos. Tal resultado permite relativizar la impresión de extraordinario dinamismo que acompaña a la actividad extractiva y también descartar en uno de los tres países los efectos perniciosos de la enfermedad holandesa. En cambio esta



podría estar empezando a manifestarse en Colombia y Chile, donde el sector minero viene ensanchando progresivamente su participación en el PIB mientras los otros sectores se rezagan.

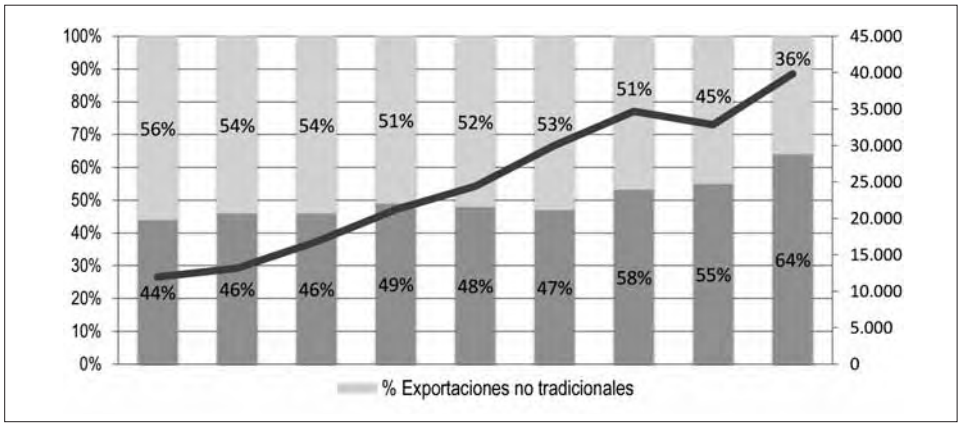
Cambios en la composición de las exportaciones y sus repercusiones

Tal vez por la importancia que se ha dado a las exportaciones, el asunto de la participación en el producto nacional del sector aludido tiende a confundirse con el comportamiento de las exportaciones mineras de estos países. La realidad es que, a diferencia de los cambios dispares en la participación del sector minero en el PIB, en todos los países las exportaciones mineras han experimentado un impulso notable en la última década, con una breve caída hacia 2008-2009 debida a la recesión internacional (ver anexo 2). Se destaca el comportamiento ascendente de las exportaciones de cobre, cuyos precios han tenido las alzas más importantes.

Es claro que, en lo relativo al comercio exterior, el sector minero energético ha aumentado su participación en las exportaciones totales en los tres países. Así, en Chile pasó de representar 39,7% en 2001 a 62,4% en 2010; en Colombia, de 46% en 2000, alcanzó 65% en 2010; y en Perú subió de 46% a 61% en el mismo intervalo, según datos oficiales de estos países.

Esto significa que la participación de las exportaciones no mineras han seguido la tendencia opuesta, lo cual ha acentuado el carácter primario-extractivo de la oferta exportadora de estos países, aumentando su vulnerabilidad a las oscilaciones de los ingresos de divisas relacionados con los ciclos de precios de los *commodities* y de la demanda mundial. El caso colombiano, que se muestra en el gráfico 2, ilustra claramente los cambios que tiende a sufrir la estructura de la oferta exportadora de los países beneficiarios de las exportaciones mineras.

Gráfico 2
Exportaciones colombianas por tipo 2002-2010



Fuente: DANE, tomado de Otero y Salazar (2011) *Análisis de coyuntura económica, social y política de Colombia*

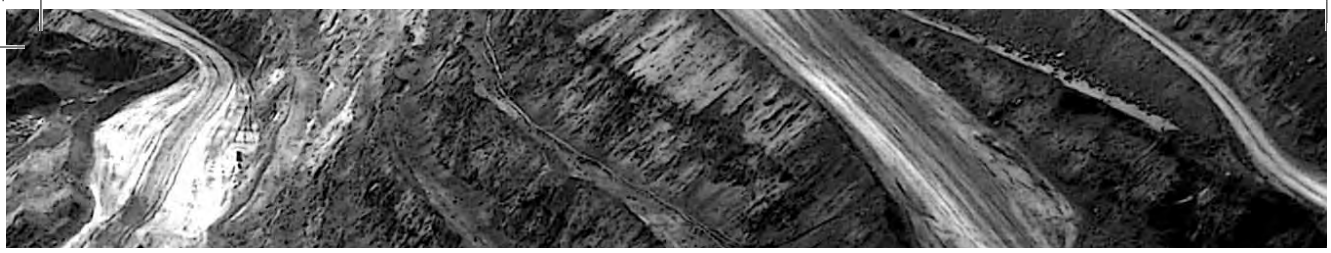
Lo anterior implica un retroceso en la diversificación exportadora de los países estudiados, proceso que había avanzado sobre la base de la ampliación de las ventas de productos industriales y agrícolas con mayor valor agregado, orientadas preferencialmente a los países de similar grado de desarrollo y en especial a los vecinos de la región. Por tanto, el *boom* exportador de recursos mineros coincide con el debilitamiento del comercio intrarregional, como en el caso de Colombia, donde se registra un declive en el intercambio andino dentro y fuera de la CAN. Al mismo tiempo se observa en estos países un afianzamiento de las relaciones económicas norte-sur, impulsado por la firma de tratados de libre comercio con las potencias industriales como Estados Unidos, la Unión Europea y Canadá.

No obstante, es necesario señalar que los efectos polarizantes sobre el comercio derivados de estas negociaciones, han sido algo mitigados en los casos de Perú y Chile, donde estos TLC con las potencias del norte han sido hasta cierto punto compensados con la diversificación comercial hacia los crecientes mercados asiáticos, en el marco de algunos convenios y la participación en sistemas como la Asociación de Países Asia Pacífico, APEC. Dada la proverbial inestabilidad de los precios de los *commodities* y la prolongada crisis de los países compradores que constituyen la vanguardia del capitalismo occidental, esta estrategia resulta de gran importancia para contrarrestar los riesgos inherentes a un afianzamiento de la especialización exportadora centrada en los bienes mineros. Es evidente que la exposición al riesgo de caer en crisis recesivas se multiplica cuando las ventas, además de poco diversas, se concentran en los destinos tradicionales (EE.UU y Europa), como en el caso de Colombia.

Adicionalmente, si la estructura de las exportaciones se reproduce en la composición sectorial de la economía, como parece ser el caso colombiano (donde la participación de la minería y los hidrocarburos en el PIB ha saltado de 4% a mediados de los años 90 a más del 8% en 2010), la involución de la estructura económica hacia patrones monoproductores condenaría con seguridad a este país a los efectos indeseables de la maldición de los recursos naturales. Ello no parece ser la tendencia predominante en Chile, con una economía más diversificada, si bien el cobre representa aún el 42% de las exportaciones y junto con otros minerales suma el 47% de estas y más del 30% del PIB. Tampoco hay evidencia de que se esté presentando en Perú, no obstante el peso tradicionalmente importante de la minería en este país, porque la producción industrial ha venido ganando espacio en el mercado externo e interno en los últimos años. Aun así, se puede observar que el flujo de la inversión en el sector minero empuja a dicho país en esa dirección como en el caso de Colombia.

La minería como fuente de renta fiscal

A la par con la inversión en la minería, las ventas de los operadores mineros crecieron geométricamente durante el periodo 2003-2010, con una breve contracción en 2009, originada por la recesión mundial iniciada en Estados Unidos en 2008. En el caso chileno, pasaron de 21.664



millones USD en 2003 a 71.028 millones USD en 2010, un incremento de 328%. En Colombia las exportaciones subieron de 13.128 millones USD en 2003 a 39.819 millones USD (303%), mientras en Perú crecieron 391% al saltar de 9.091 millones USD en 2003 a 35.565 millones USD en 2010. Como se deduce de estos datos, cuya fuente son los respectivos bancos centrales, el aumento combinado de los precios y la producción multiplicó por más de tres la dimensión del negocio minero energético en los tres países.

En cambio, comparado con el escalamiento de las ventas, el crecimiento del ingreso percibido por el Estado en los tres países no ha sido proporcional ni uniforme en el periodo 2003-2009 (intervalo sobre el cual se dispone de datos completos). Mientras en Colombia el sector minero y de hidrocarburos elevó su contribución en el ingreso fiscal total de 0,96 a 1,96% (creció 104%), en Chile la misma participación subió de 4,7% a 8,3% (76,6%) y en Perú solo creció 52,4% (de 2,1% a 3,2% del ingreso fiscal total).

Lo anterior indica que si bien el valor de los impuestos, regalías y, en general, contribuciones al Estado presenta una tendencia ascendente, la legislación tributaria de los tres países no parece diseñada para aumentar significativamente la participación estatal (Government Take, GT) sobre las ganancias extraordinarias de las empresas causadas por los precios inusualmente altos y las mayores ventas que han alcanzado los productos mineros. Comparados con los incrementos de los ingresos de las empresas operadoras, la contribución de la actividad extractiva a los ingresos totales solo aumenta en una tercera parte del crecimiento porcentual de la actividad en Colombia, mientras que en Chile y Perú aumenta una fracción aún menor (la cuarta parte en Chile y menos de la quinta parte en Perú), de acuerdo con las fuentes oficiales.

Factores como la mayor o menor presencia de empresas estatales en el sector ayudan a explicar estas diferencias entre los países. Por ejemplo, en Colombia, los ingresos petroleros transferidos al gobierno central por Ecopetrol, empresa mayoritariamente estatal, en 2009 representaron 58% del total de los ingresos fiscales aportados por el sector. También en el caso de Chile los aportes de las empresas públicas de la minería, encabezadas por Codelco, representaron 85% del total en el mismo año. Como lo señala el estudio de Rodrigo Pizarro (2004), en Chile al sector público le corresponde una participación abrumadora en los ingresos fiscales: sus empresas exportaron cerca de la mitad de las empresas privadas en el periodo 1990-2001, pero su contribución al Estado fue 6,5 veces mayor que la de los operadores privados (10.659 millones USD vs. 1.638 millones USD).

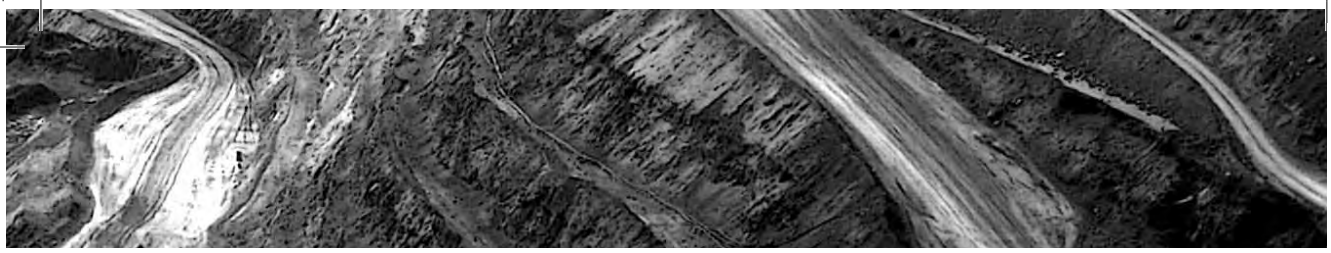
Por otro lado, más allá de la baja capacidad de los sistemas fiscales para captar las rentas originadas en situaciones extraordinarias de buenos precios, rasgo que comparten los tres países, el GT presenta varias diferencias de un país a otro. No hay un criterio uniforme en cuanto a las rentas que le corresponden al Estado por la explotación de los recursos naturales no renovables (RNNR), si bien la tendencia general de los gobiernos en la región ha sido reducir el cobro de regalías a los inversionistas privados, con el argumento de mejorar los incentivos para atraer la inversión extranjera.

Aprovechando esta lógica de maximizar los incentivos fiscales, las transnacionales y los grupos locales influyentes han mantenido una fuerte presión sobre los gobiernos de estos países para que se abandone el concepto de Estado propietario que permite gravar la explotación de los RNNR propios mediante *royalties* o regalías. Bajo las nuevas concepciones neoliberales, los inversionistas del sector minero aspiran recibir el mismo tratamiento fiscal que el de los otros sectores que no explotan los RNNR y sus aportes al Estado tienden a limitarse, cada vez más, al pago de los impuestos de cualquier actividad económica. Donde las regalías no han estado proscritas por largos periodos (como en Chile y Perú), las reformas de la legislación minera han procurado aliviar a los inversionistas privados del pago del recurso minero explotado (como en Colombia), mientras que poderosas agremiaciones empresariales siguen presionando por la completa exoneración, como en el caso peruano. Además, se han aprobado exenciones impositivas para reducir la carga tributaria a los inversionistas mineros y se han diseñado normas fiscales para facilitarles la evasión de impuestos o favorecerlos con la exención del pago de los nuevos tributos bajo el principio de "estabilidad jurídica".

En el caso de Chile, durante el régimen de Pinochet se expidió la Ley Orgánica Constitucional de Concesiones Mineras (18097 de 1983) que eliminó para los concesionarios privados de la minería el pago de regalías sobre la explotación de los recursos mineros como el cobre, con lo que el Estado renunció unilateralmente a favor del capital transnacional a esta legítima compensación durante más de 20 años (esta contribución solo vino a restablecerse en 2005, tras un intenso debate). Recién producido el golpe de Estado y como parte de la reforma neoliberal, la dictadura militar había establecido el nuevo Estatuto de Inversión Extranjera, mediante el decreto ley 600 de 1974; y, además, con el D.L 824 sobre Impuesto a la Renta, eliminó la "renta presunta" y restringió la contribución a lo que se pueda comprobar y gravar de la "renta efectiva".

Economistas chilenos, como Orlando Caputo (2010), han demostrado cómo los operadores privados de la minería inflan sus costos operativos en porcentajes similares al incremento de los precios internacionales para disminuir la utilidad gravable. Mediante este mecanismo y combinando el sobreendeudamiento con la depreciación acelerada de sus activos, las grandes empresas transnacionales -concesionarias de la explotación del cobre y otros minerales y responsables del 80% de las exportaciones mineras del país- reducen los tributos pagados al Estado chileno. Esto les ha permitido apropiarse de la mayoría de los beneficios originados por los precios internacionales extraordinariamente elevados de los últimos años. Si este país ha logrado captar parte de la bonanza minera, esto se debe, principalmente, a empresas estatales como la Corporación del Cobre, Codelco, que sobrevivieron a las privatizaciones del régimen de Pinochet en los años 70.

En Colombia las regalías se establecieron en 1994 (Ley 141) y aún se mantienen, aunque sus tarifas han venido bajando. Los porcentajes de regalías petroleras fueron disminuidos desde 2002 (Ley 756 de 2002), cuando se estableció un sistema variable de contribución en



función del valor de la operación extractiva. En algunos casos, como el carbón, hay una tarifa diferencial que distingue entre la gran minería y la pequeña minería (a favor de esta última), pero en otros, como las concesiones de sal, los pequeños productores pagan tarifas más altas que las que gravan a las multinacionales del sector minero. Sin embargo, la mayor debilidad fiscal no estriba tanto en las bajas tarifas como en la falta de un control eficaz por parte del Estado de las cifras de producción reportadas por las empresas privadas extranjeras beneficiadas con las concesiones. Grandes operadores extranjeros como Drummond (carbón) y BHP Billiton (níquel) suelen presentar inconsistencias tanto en las cifras básicas como en las regalías pagadas[3], algunas de las cuales han suscitado investigaciones y reclamos de los organismos de control e, incluso, de la dependencia nacional de recaudación de impuestos, la DIAN.

Otra vena rota son las exenciones impositivas (Villareal, 2011), desde la exoneración de gravámenes departamentales y municipales (impuesto predial, industria y comercio, etc.) hasta cuantiosas exenciones sobre adquisición de activos nuevos (40% por varios años y después 30%). Diversos estimativos sobre estas exenciones concuerdan en que le han costado al Estado entre 1.000 y 2.000 millones USD anuales, lo que equivale a 75% de lo pagado en regalías en un año por las empresas mineras (Fernández, 2010). Así, los impuestos directos recibido por el Estado de los operadores privados de la minería resultan cerca de la mitad del 33%, tarifa de impuesto de renta con la que están gravadas las demás empresas y negocios.

En Perú, la Ley 28258 de 2004 reglamentó las regalías luego de un largo periodo de vacaciones fiscales como en Chile, pero en contraprestación se les garantizó a los inversionistas estabilidad jurídica por 15 años. El sistema tributario tampoco está diseñado para gravar los ingresos excedentarios resultantes de los precios internacionales inusualmente altos. Recientemente, el presidente Ollanta Humala emprendió una gestión de persuasión directa con las empresas mineras para tratar de aumentar su contribución al Estado con el fin de poder financiar su política social.

En general, mientras las ganancias de la extracción de minerales no dejan de crecer, el tratamiento fiscal para la actividad minera ha sido notoriamente suavizado en los tres países o ha tenido ajustes mínimos, en un contexto de competencia internacional por los flujos de inversión privada. De acuerdo con un estudio de la Universidad de Los Andes (Villarreal, 2011), el GT para el sector minero colombiano es 22%, mientras que en Perú el GT para el oro es 27% y para el cobre 25%, y en Chile para este último mineral es 26%. Es tan notoria la baja contribución de las empresas mineras a los ingresos de algunos países productores que, en un episodio insólito, el FMI ha llamado a los países latinoamericanos a gravar adecuadamente la extracción de los recursos naturales, recordándole a los gobiernos que estos recursos "son

3 Estas prácticas no son excepcionales ni se limitan a países como Colombia. Como señala Pizarro en el caso chileno, "las empresas transnacionales utilizan cualquier subterfugio para eludir e incluso evadir impuestos" (2004, p. 7).

propiedad del país, es decir del pueblo", tras señalar que los impuestos que pagan los concesionarios privados "son muy bajos… en muchos países" (Eyzaguirre, 2011).

La creación de empleo y el comportamiento de las rentas de trabajo

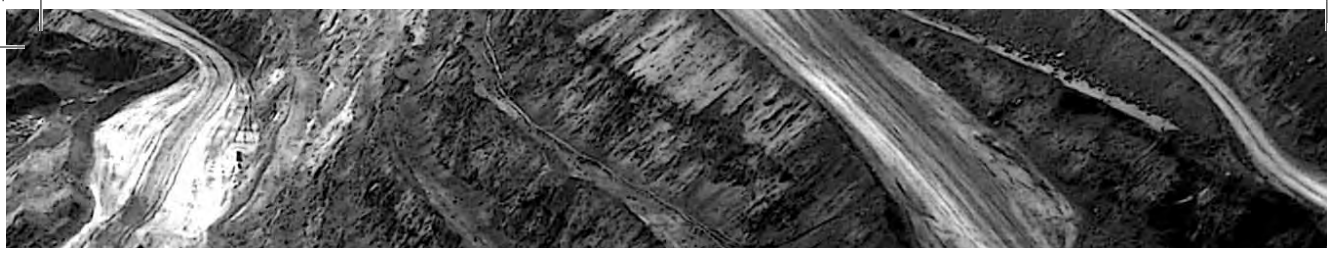
Además de las contribuciones fiscales, el otro aspecto del "valor de retorno" de las actividades mineras para el país dueño de estos recursos son los puestos de trabajo creados y los ingresos laborales generados por las empresas que explotan sus reservas.

Al respecto, se observa que las destacadas variaciones ocurridas en el valor de la producción y en las cantidades vendidas en los últimos diez años, solo han traído cambios modestos en la participación del sector minero en el empleo total. Se confirma así que la actividad minera no es intensiva en trabajo sino en capital. En Colombia, por ejemplo, el empleo representa menos de 8% del PIB de la minería y cerca de 3% del PIB de los hidrocarburos (Acosta, 2010). En la estructura de esta actividad típicamente los costos laborales giran alrededor de 7% del ingreso total del sector o menos, correspondiendo solo 40% de estos a mano de obra directa (Ruiz, 2007).

En cuanto a la participación del sector minero en el empleo total, en Chile representa el 1,6%, pese a que la participación de este sector en el PIB ha superado el 10% y alcanzado niveles del 20% en algunos años. En Colombia dicha participación en el empleo ha subido a 1,2% en 2010 (desde 0,6% en 2000), mientras en Perú solo se emplea el 0,4%, sin variaciones desde 2000. El factor común es el efecto nulo o escaso de los grandes cambios de la producción minera sobre la demanda laboral.

Por otra parte, el nivel del salario promedio de esta actividad resulta ser el más alto en Chile y Perú comparado con los otros sectores de la economía (pero el de Chile es más de 4 veces el peruano), mientras que dicho salario promedio ocupa en Colombia el tercer lugar, después del de sectores como la intermediación financiera y el de los servicios de electricidad, gas y agua, muy cerca del salario promedio de actividades de baja productividad como las inmobiliarias y de alquiler. Así mismo, según datos del Banco de Reservas de Perú, el salario promedio de la actividad minera colombiana en 2007 era casi la tercera parte de aquel del mismo sector en Chile y 60% más alto que el peruano.

Al compararlo con el crecimiento sectorial, la tasa de incremento del promedio salarial minero respecto al salario promedio de otras actividades no refleja las mayores ganancias del sector minero en los años de la década pasada. En algunos casos el comportamiento es aún peor. Por ejemplo en Colombia, en el caso del carbón, el aumento salarial está por debajo de la tasa de aumento del salario promedio de otros sectores, incluyendo la agricultura y la industria, pese a que estos últimos sectores muestran una tasa de crecimiento más baja: 15% y 35%, respectivamente, entre 2002 y 2007, en comparación con 79% del carbón.



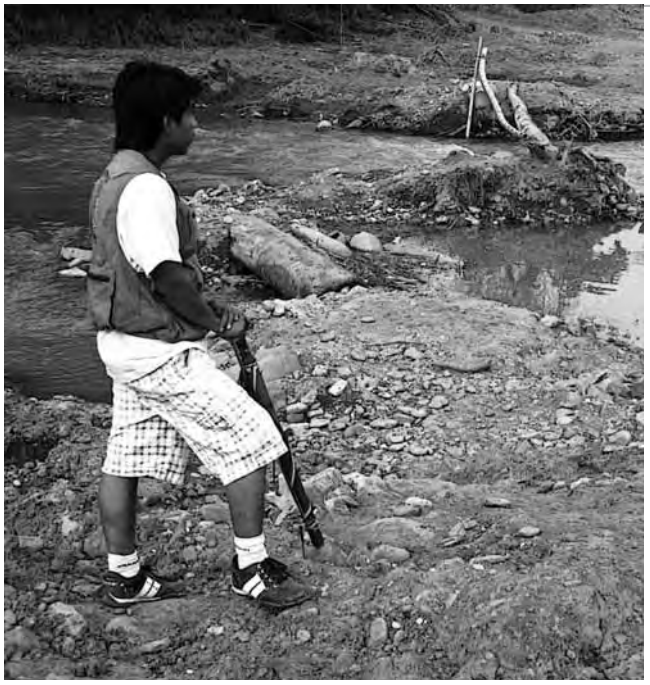
Se puede concluir que los recientes ingresos extraordinarios del sector y los aumentos en la productividad no han llegado a la población trabajadora en forma de salarios proporcionalmente mejores para la fuerza laboral vinculada a la actividad. Así, mientras el valor total combinado de la producción de petróleo y carbón en Colombia subió 253% entre 2002 y 2007, las rentas de trabajo solo lo hicieron en 56%. Lo anterior se explica por la falta de políticas que favorezcan una distribución más equitativa del excedente económico entre las empresas y sus trabajadores, lo cual está relacionado con la notoria ausencia de negociaciones colectivas equilibradas y de adecuada protección gubernamental para la actividad sindical.

La misma comparación de incremento en las ventas mineras respecto al aumento en las rentas salariales arroja para Chile un incremento en el valor producido (cobre, oro y molibdeno) de 212% entre 2004 y 2008, versus un incremento de 119% en los ingresos salariales en el mismo periodo. Y para Perú, un aumento de 146% en el valor producido (cobre, oro y zinc) contra 82% de aumento en la renta laboral asociada en el periodo 2005-2008. Como se ve, las proporciones difieren de un país a otro, pero en todos hay una brecha inocultable entre el incremento de las ganancias empresariales y el de los salarios.

La falsa disyuntiva sobre la riqueza minera y las políticas económicas actuales

Los defensores del fomento a ultranza de la explotación de los recursos mineros suelen plantear la cuestión como un simple dilema: o se extraen los recursos lo más rápidamente posible para aprovechar los ingresos de su exportación en inversiones que ayuden al desarrollo de los países, o se dejan sepultados en espera de una remota oportunidad para lograr su mejor rendimiento en el futuro. Como en economía todo ingreso en valor presente significa más que un ingreso semejante en el futuro debido al llamado costo de oportunidad, la solución aparece como obvia: el momento para la explotación es ya, aun si las condiciones de precio y generación de renta no fueran óptimas (las condiciones futuras conllevan un alto grado de incertidumbre).

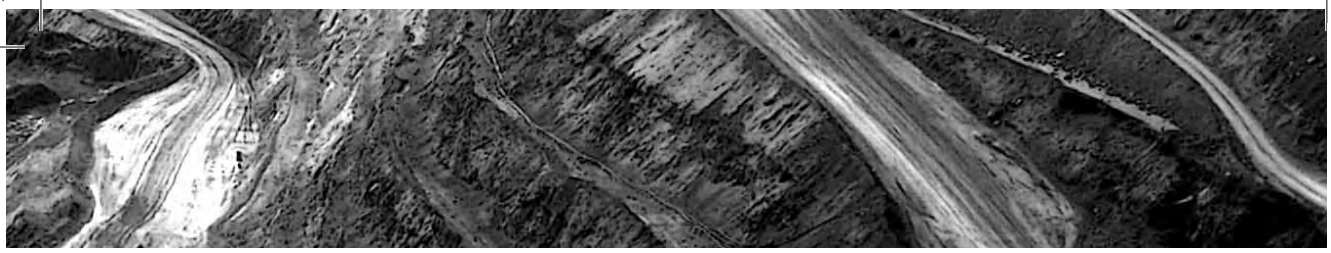
Este raciocinio, de un reduccionismo económico burdo, tiene inclusive desde la lógica de la economía graves defectos. En primer lugar, supone que el único uso posible del recurso minero es su venta a otros como materia prima y descarta su transformación industrial con la incorporación de valor agregado nacional que produzca efectos multiplicadores en la economía y propicie diversificación y progreso técnico. Segundo, desestima por completo las llamadas "externalidades negativas" como el daño ambiental, la mayor parte irreversible, o el desplazamiento de otras actividades económicas generadoras de riqueza y empleo (como la agricultura), al igual que el sobreconsumo de agua, al que no se le asigna ningún valor, como si se tratara de un recurso inagotable, pese a la evidencia de lo contrario. Por último, ni siquiera tiene en cuenta el elemental costo de agotamiento del recurso minero, que por definición no es renovable.



Las contraprestaciones de algunos empleos y donaciones que hacen las empresas mineras no compensan el daño que infligen a la naturaleza y a la gente.

Sobre estas cuentas incompletas, inspiradas por un optimismo interesado, los gobiernos han trazado políticas que otorgan generosas condiciones económicas a los inversionistas, al tiempo que minimizan los requisitos de preservación del medio ambiente y despojan a las comunidades afectadas del acceso a los recursos naturales en los que se basa su forma de vida, como el agua, los suelos, la biodiversidad y aun el aire puro. Por esta causa se presentan agudos conflictos de los pequeño y medianos productores agrícolas y las comunidades indígenas con las grandes mineras extranjeras por la explotación del suelo y el uso del agua. Un ejemplo es el levantamiento ocurrido en 2010 en la comarca del Puno en Perú. Conflictos del mismo tipo se presentan en Colombia en regiones amenazadas con la depredación de la gran minería del oro como el páramo de Santurbán (Santander), La Colosa (Tolima) y Marmato (Caldas). También en Chile el proyecto de explotación conjunta con Argentina de la extensa franja de Pascua-Lama ha provocado una prolongada lucha de los ecologistas y las comunidades nativas de la zona por la defensa de los glaciares amenazados.

Las contraprestaciones de algunos empleos y donaciones que hacen las empresas mineras no compensan el daño que infligen a la naturaleza y a la gente, por lo cual los conflictos sociales tienden a acentuarse. Tales conflictos terminan enfrentando a las autoridades nacionales con el pueblo, y de esta forma las primeras terminan cumpliendo el indecoroso papel de defender los intereses de las compañías extranjeras apelando al uso de la fuerza contra la población. Esto a cambio de retener para el Estado una fracción menor de las ganancias



mineras, ya que las empresas públicas, que sí trasladan la mayor parte del excedente al fisco, han perdido participación en la actividad extractiva en beneficio de las empresas privadas que contribuyen mucho menos. Estas últimas suelen asegurarse altos retornos, como lo señala Villamizar (2011) en su estudio sobre el GT en Colombia: en 2010 el margen bruto de la empresa que explota el níquel en Córdoba fue de alrededor del 65%, para las multinacionales del carbón fue de 26% y para las demás 41% en promedio.

La justificación que se esgrime para imponer a las comunidades afectadas el descomunal sacrificio que significa la destrucción asociada a la minería a gran escala, es proteger los ingresos fiscales de la nación y la inversión social. Pero, aun si se supone una captación favorable de la renta por parte del Estado, el uso de estos recursos públicos para promover el desarrollo y el bienestar mediante la inversión en rubros como la educación superior, la ciencia y la tecnología, no está garantizado. La razón son las prioridades impuestas por la ortodoxia económica dominante que prioriza la restricción del gasto público y la contracción monetaria en aras de mantener la inflación a niveles muy bajos.

Por último, es evidente que los gobiernos actuales ni siquiera contemplan la posibilidad de estar exponiendo al país a la maldición de los recursos naturales, al favorecer un patrón de desarrollo obsoleto, o de someter a la nación al riesgo de caer en la enfermedad holandesa. Lo más relevante que han hecho en materia de prevención es constituir ciertos Fondos de Estabilización para esterilizar parte de las divisas manteniéndolas fuera del circuito económico. Pero en ningún caso se han diseñado políticas compensatorias para corregir las distorsiones que el auge del sector minero induce en las otras actividades económicas ni se observa interés real en transferir parte de las ganancias de la minería a otros sectores como la producción industrial y agrícola, que sí están en capacidad de convertirse en motores del desarrollo[4].

Conclusiones

Resultan poco fundamentadas las expectativas en la obtención de grandes beneficios automáticos del auge minero energético en economías latinoamericanas como las de los países estudiados. Las razones son varias: por una parte, las ganancias se concentran en los grandes operadores transnacionales que están capturando la mayor parte de los excedentes originados por los buenos precios y la demanda mundial creciente. A la población trabajadora solo le llega directamente una fracción mínima a través de empleos y salarios, no solo porque se trata

4 El economista Joseph Stiglitz, premio Nobel de 2001, recomienda a los países latinoamericanos retomar las políticas industriales y preocuparse más por la generación de "empleo decente" (OIT) y la promoción de equidad social que por la disminución de la inflación y la privatización de empresas públicas. Al mismo tiempo, sugiere gravar fuertemente las actividades mineras altamente contaminantes. *El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina.* Revista de la Cepal, No. 80, agosto de 2003

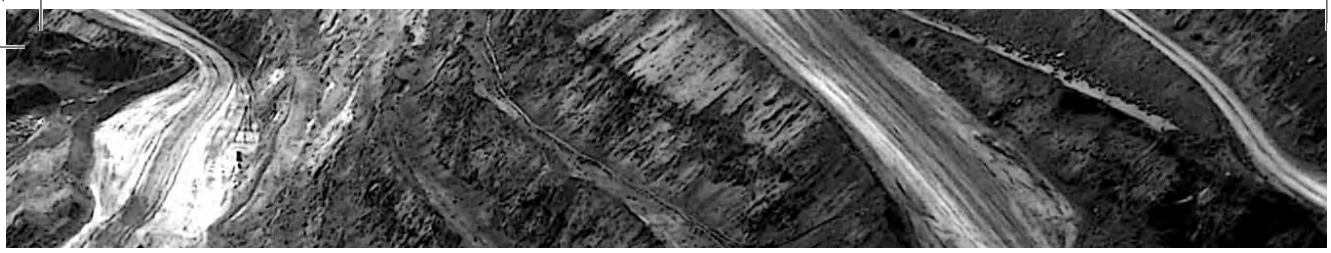
de una actividad que genera muy poca ocupación, sino porque las empresas se empeñan en maximizar su utilidad reconociendo remuneraciones mezquinas y ofreciendo condiciones de trabajo precarias a su fuerza laboral.

La otra fracción que retiene la nación por medio de la renta fiscal o *Government Take* carece de progresividad y es insuficiente, además de que su redistribución social no está en absoluto asegurada en el marco de las políticas fiscales y monetarias ortodoxas que profesan los gobiernos y bancos centrales de los países. Los propósitos de inversión social y promoción de progreso con los que se trata de legitimar las políticas mineras, generalmente no transitan del discurso a las realizaciones. Ni siquiera están respaldados por una estrategia coherente de diversificación industrial, desarrollo agrícola, educación y avance tecnológico. Tampoco hay una política sólida de redistribución del ingreso a través de la ampliación y mejoramiento de los servicios sociales y el fortalecimiento del sector público.

Por otra parte, el balance entre los menguados ingresos que se puedan filtrar hacia los sectores amplios de la sociedad y los costos de los estragos irreversibles infligidos al patrimonio público y a numerosas comunidades, es claramente deficitario. Y este daño, tangible aunque confinado a algunas regiones, puede extenderse a toda la sociedad si por la incapacidad de los gobiernos y su sesgo proextractivista se producen las deformaciones en la economía típicas de la maldición de los recursos naturales o la enfermedad holandesa (o ambas). Así no solo resultaría afectado el presente de mucha gente sino el futuro de todos al condenar al país al subdesarrollo.

La ilusión de los ingresos fáciles de la riqueza minera, que entusiasma a la tecnocracia neoliberal, ha llevado a gobiernos como el de Colombia a pretender olvidarse por completo en su visión del desarrollo de otros sectores, como la industria, tal como quedó plasmado en el respectivo Plan de Desarrollo. Si sus artífices se tomaran el trabajo de darle una mirada a la evidencia histórica, seguramente coincidirían con muchos economistas en que actividades como la manufactura industrial y la agricultura, con amplio potencial para generar encadenamientos productivos, ocupación y avance tecnológico, no pueden ser suplantadas por una actividad de baja generación de empleo y características de enclave como la minería, si el objetivo real es remontar el atraso y vencer la pobreza.

En la historia hay casos de países con riquezas mineras que han escapado de la maldición de los recursos naturales (Australia, Noruega, Canadá), pero se trata sin excepción de economías con un vigoroso desarrollo industrial, donde la industria se ha beneficiado de materias primas baratas, alivios fiscales, una población más educada y empleo de mejor calidad. Todo lo contrario a lo que se puede esperar de los gobiernos que pretenden hacer de la renta minera el eje del desarrollo.



Bibliografía

Acosta, Amilkar. "La inversión extranjera y la producción de hidrocarburos están creciendo aceleradamente, pero este boom no está creando empleos", en *Economía y Sociedad*, noviembre de 2010, Bogotá.

Ainzúa, Sebastián. "El aporte de la minería en Chile y Pascua-Lama", Fundación Terram, Encuentro internacional Urracas Emaús, marzo de 2006.

Arezki, R., y Van der Ploeg, F. *Can the Natural Resource Curse be turned into a blessing? The role of trade policies and Institutions.* International Monetary Fund Working Paper (15), 2006.

Baldwin, Robert. "Export Technology and Development from a Subsistence Level", en *Economic Journal 73,* march 1963.

Caputo, Orlando y Galarce, Graciela. "Allende, el cobre y el movimiento de trabajadores y estudiantes", en *Cuadernos de Educación*, julio 7 de 2011, Publicación digital en www.rebelion.org

Eyzaguirre, Nicolás, FMI. Declaraciones a la prensa internacional, febrero 14 de 2011.

Hirschman, Albert O. *Strategy of Economic Development*, Yale University Press, 1958.

Lewis, M. A. *Economic Development with Supplies of Labour*. Manchester School of Economic and Social Studies, 1954.

Otero y Salazar. *Análisis de coyuntura económica, social y política de Colombia*, Bucaramanga, Centro de Estudio Latinoamericanos, Corporación Uniciencia, 2011.

Pizarro, Rodrigo. "La consagración del Royalty en Chile", en *Regalías mineras,* Serie Minería y Desarrollo Sustentable No.2, Montevideo, IIPM/IDRC, 2004.

Prebisch, R. *The Economic Development of Latin America and its Principal Problems*, 1950. Reimpreso en Economic Bulletin for Latinamerica, 1962, 7 (1), pp. 1-22.

Ruiz, Hernando. *Comportamiento del sector minero colombiano 2004-2006*, Bogotá Superintendencia de Sociedades, mayo de 2007.

Sachs, J. D., y Warner, A. M. *Natural resources abundance and economic growth*, National Bureau of Economic Research Working Paper Series (5398), 1995.

Singer, H. W. "U.S Foreign Investment in Underdeveloped Areas: The distribution of Gains between Investing and Borrowing Countries", en *American Economic Review*, 40, pp. 437-485, 1950.

Stiglitz, Joseph. "El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina", en *Revista de la Cepal*, No. 80, agosto de 2003, pp. 7-40.

Torvik, Ragnar. "Natural resources, rent seeking end wellfare", en *Journal of Development Economic,* Elsevier, Norwey, 2000.

The World Bank. *Maintainig Progress and Turmoil*. Global Economic Prospects, 3, 2011.

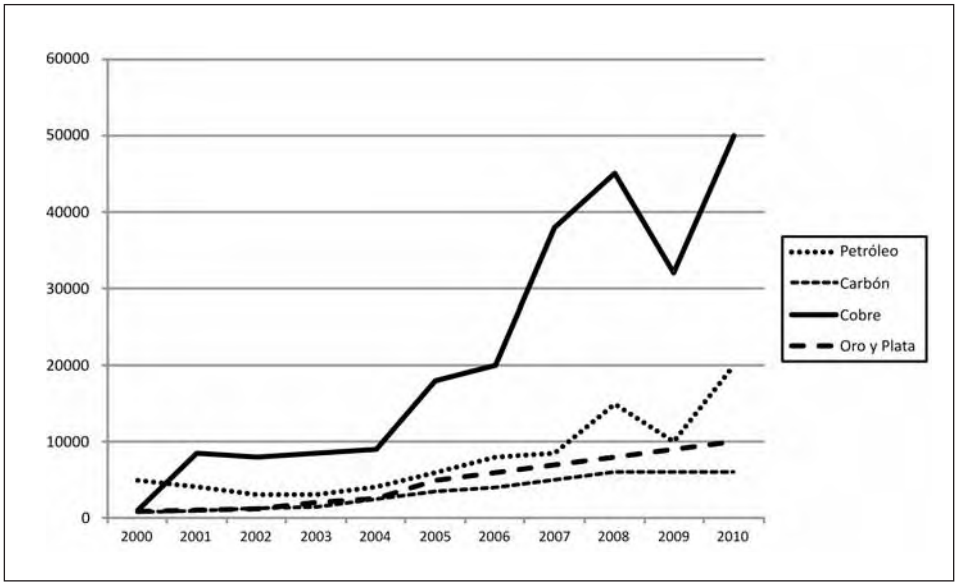
Villarreal, Julio. *Cálculo del indicador económico Government Take para el sector minero en Colombia*. Bogotá, UPME, 2011.

Cuadro 1
Precios internacionales de los principales minerales (dólares)

METALES	UNIDAD VOL.	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Oro	Onz Troy	279,3	271,0	310,1	363,8	409,7	444,7	603,5	647,5	871,8	973,4	1224,4
Plata	Onz Troy	5,0	4,4	4,6	4,9	6,7	7,3	11,5	13,4	15,0	14,7	20,2
Platino	Onz Troy	544,8	529,6	539,1	691,3	845,3	896,9	1142,3	1173,4	1569,8	1207,9	1583,9
Estaño	Tonelada	5429,0	4478,3	4060,1	4200,0	8106,4	8094,0	8764,0	12129,0	20325,8	13549,4	20386,6
Plomo	Tonelada	454,4	476,1	452,7	480,0	956,6	980,0	1288,0	1720,0	2256,2	1717,7	2147,2
Aluminio	Tonelada	1545,7	1439,0	1349,6	1350,0	1809,0	1898,0	2363,0	2568,0	2826,3	1664,1	2172,3
Cobre	Tonelada	1811,2	1575,6	1559,4	1700,0	3057,1	3299,0	6718,0	5760,0	6927,4	5148,4	7521,5
Zinc	Tonelada	1127,8	883,1	778,7	900,0	1136,6	1311,0	3273,0	3546,0	2024,7	1654,4	2159,9
Níquel	Tonelada	8611,5	5921,4	6771,8	9835,2	14685,5	15547,0	24232,0	38968,0	20936,7	14644,0	21798,4
Hierro	Tonelada	28,8	30,0	29,3	32,0	37,9	65,0	77,4	84,7	140,6	101,0	163,8
Molibdeno	Libra	2,6	2,4	3,8	5,3	16,4	31,7	24,7	30,2	28,4	11,8	
Petróleo	Barril	28,3	24,4	25,0	28,9	38,3	54,4	65,4	72,7	97,7	61,9	
Carbón	Tonelada	26,3	32,3	27,1	28,0	56,7	51,0	52,6	70,4	136,2	77,0	
Gas natural	Mil M3	155,1	142,5	121,0	197,8	212,7	319,0	242,7	251,1	318,9	142,0	
Estaño	Tonelada		4483,0	4061,5	4895,9	8508,2	7374,6	8773,6	14569,4	18497,4	13591,9	

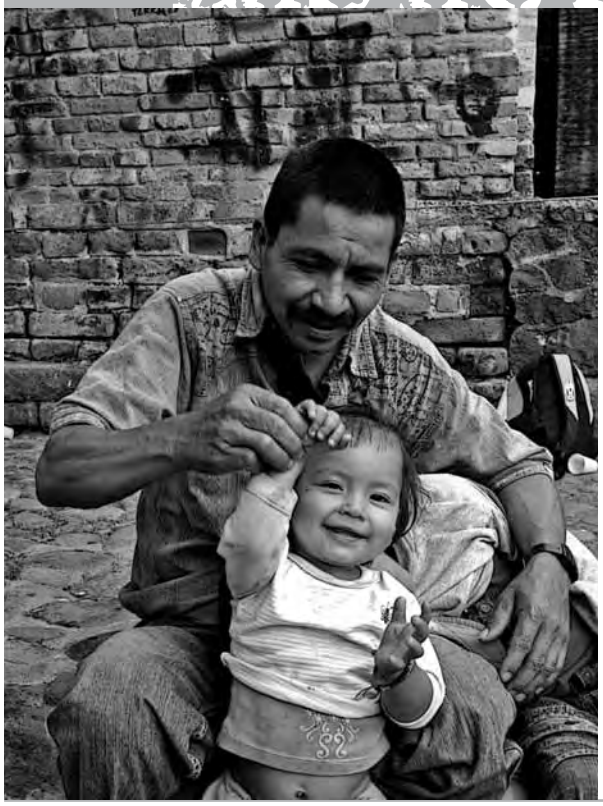
Fuente: FMI

Gráfica 3
Exportaciones mineras Colombia, Perú y Chile
2000-2011



Fuente: CEPAL

LAS ACTIVIDADES EXTRACTIVAS minan los DERECHOS de los niños y de las niñas en las fronteras



Fernanda Solíz[1]
Adolfo Maldonado[2]
Carolina Valladares[3]

Introducción

Si la minería, como toda actividad extractiva, resulta violenta para el ambiente y para los derechos de aquellas poblaciones que viven en su radio de influencia, cuando esta se realiza en zonas de frontera se ponen las bases para condiciones de **ilegalidad sostenibles**, que redundan en peores condiciones ambientales y violaciones más amplias de los derechos humanos.

El estudio en el que se basa este artículo se realizó en Zamora Chinchipe, en la frontera entre Ecuador y Perú, con entrevistas a 21 líderes comunitarios miembros de organizaciones e instituciones; la evaluación psicoemocional de 233 niños, niñas y adolescentes, para la cual se

1 Psicóloga, con tesis doctoral en elaboración en el doctorado de Salud Colectiva, Ambiente y Sociedad, realizado en la Universidad Andina Simón Bolívar de Quito y con ejercicio profesional en la Clínica Ambiental de Ecuador.

2 Médico, con tesis doctoral en elaboración en el doctorado de Salud Colectiva, Ambiente y Sociedad, realizado en la Universidad Andina Simón Bolívar de Quito y con ejercicio profesional en la Clínica Ambiental de Ecuador.

3 Socióloga, estudiante en la Maestría de Administración Pública en la Universidad de Twente (Holanda) y con ejercicio profesional en la Clínica Ambiental de Ecuador.

utilizaron el test visomotor de Bender, el de frases incompletas de Sacks (adaptado) e historias clínicas; 8 encuestas de valoración comunitaria del Sumak Kawsay[4]; y 7 asambleas en Puerto Minero, Zarza, Playón, Santa Lucía, Río Blanco y la Asociación de Colombianos Residentes en la Ciudad de Yantzaza, con un total de 150 personas.

El estudio no solo describe los impactos de la minería en la población infantil de esa frontera, sino que también demuestra que el trípode en el que se asienta (exposición, despojo e imposición) impide el encuentro de soluciones y niega los discursos apologistas de beneficios mineros.

El contexto fronterizo

En todas las regiones fronterizas se dan una serie de particularidades, pues en ellas: 1) se concentran en un mismo territorio diferentes culturas y particulares relaciones; 2) los espacios suelen ser más flexibles y complejos; y 3) están determinadas por la existencia "virtual" del Estado. Virtual en el sentido de que no logra ejercer un control eficiente y efectivo de estos espacios (CEJIL: 2006, 48). Esta falta de controles –o el descontrol– contribuye a que en estas zonas se concentre una serie de actores que operan al margen de la legalidad (Lins Ribeiro: 2006).

En el caso de la frontera sur de Ecuador se presentan algunos elementos comunes con otras fronteras vulnerables: 1) la precaria situación socioeconómica de la población; 2) la debilidad institucional; 3) la presencia de empresas que se disputan la explotación de los recursos naturales; y 4) una historia de conflicto armado (en este caso con Perú) todavía demasiado presente (NN.UU: 2004).

En este contexto, los test realizados en las comunidades permitieron la detección de varios indicadores, que se pasarán a especificar a continuación.

1. En primer lugar, se valoró el **desajuste emocional**, término que define el estado de ánimo en el que la persona se encuentra y el concepto que tiene de sí mismo como consecuencia de los conflictos internos que tenga, por ejemplo ansiedad o angustia. Este desajuste emocional puede ser: leve, moderado o severo y se expresa en el contexto personal, familiar, escolar, social o comunitario[5]. La importancia de evaluar estas cuatro áreas del desarrollo se explica desde las corrientes de la Psicología Comunitaria, que define el

4 Es una encuesta que pretende medir los indicadores del Buen Vivir o Sumak Kawsay.

5 El test de Sacks evalúa en el **área personal**: el concepto de sí mismo (temores, sentimientos de culpa, habilidades, pasado personal, futuro) y los sentimientos (actitud hacia los hombres y mujeres, actitudes hacia las relaciones sentimentales y actitudes hacia las relaciones sexuales); en el **área familiar** la evaluación se centra en la relación con el padre, con la madre y la relación con el núcleo familiar; en el **área social** se miden las relaciones interpersonales, esto es, actitudes hacia los amigos y pares, actitudes hacia los superiores y actitudes hacia los subordinados. En este caso se evaluó adicionalmente el **área de la comunidad** en la que se valoró las actitudes del niño/a frente al medio ambiente en el que vive

bienestar "como el equilibrio o sinergia entre la satisfacción de necesidades personales, relacionales y colectivas" (Montero: 2004, 31). Este estudio dio los siguientes resultados:

- Frente a un 40,3% de niños y niñas que presentaron un estado emocional estable, el 59,6% presentó un desajuste emocional leve, con cifras elevadas en el ámbito personal (77.1%) y comunitario (33,33%). Mientras que en los adolescentes la estabilidad la mantenía un 45,6% frente a un 52,2% que tenía inestabilidad leve y un 2,2% moderada.

- Dicho desajuste emocional está condicionado, básicamente, por las dinámicas familiar y comunitaria, lo cual quiere decir que la estabilidad emocional de estos niños y niñas está determinada por cómo sienten o no seguridad en los distintos ambientes que los rodean. Por otra parte, estos niños y niñas se encuentran inmersos en procesos de habituación, familiarización y naturalización de la violencia familiar, comunitaria y social.

- Se encontró que los niños y niñas que viven en la zona de influencia directa de proyectos de minería a gran escala presentan desajustes emocionales en porcentajes mucho más elevados que los que viven en las zonas de minería artesanal. Podemos observar que en las comunidades afectadas por minería a gran escala 76,7% de los niños y niñas tienen afección leve y 3,2% moderada (aunque en la esfera personal la afección leve asciende a un alarmante 83,23% y la moderada a un 13,3%). La inestabilidad en la esfera comunitaria suma un 63,2%, con un 33,3% en desajuste leve, un 26,6% en moderado (estados depresivos) y un 3,3% en severo (franca depresión).

Tabla 1
Evaluación emocional de niños y niñas en la zona de influencia directa del Proyecto Fruta del Norte de la empresa Kinross Aurelian (minería a gran escala)

Niños y niñas afectados por minería a gran escala				
Ámbito o contexto	**Estabilidad emocional**	**Desajuste emocional LEVE**	**Desajuste emocional MODERADO**	**Desajuste emocional GRAVE**
Estado emocional General	23,3%	76,7%	3,2%	
Personal	3,3%	83,23	13,3%	
Familiar	80%	20%		
Social	76,7%	23,3%		
Comunidad	56,7%	33,3%	26,6%	3,3%

Fuente: Solíz et col., 2011.

- Frente a ello, la inestabilidad en la minería artesanal es de un 53,6%, con una afectación en la esfera personal de un 75% leve y un 9,5% moderada, mientras en la esfera comunitaria se alcanza un total de 52,3%.

Tabla 2
Evaluación emocional en niños y niñas en situación de minería artesanal

Niños y niñas afectados por minería artesanal				
Ámbito o contexto	Estabilidad emocional	Desajuste emocional LEVE	Desajuste emocional MODERADO	Desajuste emocional GRAVE
Estado emocional General	46,4%	53,6%		
Personal	15,5%	75%	9,5%	
Familiar	71,4%	28,6%	4,3%	
Social	76.1%	23,8%		
Comunidad	47,7%	33,3%	17,8%	1,2%

Fuente: Solíz et col., 2011.

- Estos datos coinciden con las cifras obtenidas en adolescentes: mientras en las zonas de minería a gran escala se encontró una estabilidad emocional en solo un 13,3%, las cifras de inestabilidad leve ascendieron a un 86,7% y la moderada a un 3,2%. Por otro lado, en la zona de minería artesanal la estabilidad emocional mantuvo un 61,3% frente a un 35,5% de inestabilidad leve y un 3,2% de moderada.

- Destacaron en estas comunidades los altos índices de maltrato infantil (44,1%), violencia intrafamiliar (37%), alcoholismo (42,2%) y abandono de alguno de los padres (31,6%). Cifras a las que habría que añadir un 14,7% de familias con intentos de suicidio y un 17,6% de ellas con antecedentes de abusos sexuales.

Tabla 3
Agresiones y presencia de violencia en las familias

Rangos de familias afectadas por violencia en minería artesanal y a gran escala				
Ámbito o contexto	Maltrato infantil	VIF	Alcoholismo	Abandono de padres
Minería artesanal	25 - 44,1%	20,5 - 37%	26 – 37,5%	23,5 – 31,6%
Minería a gran escala	21,6%	23 – 24,3%	23 - 42,2%	18,9 – 30,5%

Fuente: Solíz et col., 2011.

2. Se encontraron también en las familias importantes antecedentes de depresión de adultos (36,8%), discapacidad (37,5%), abortos (29,6%), dificultades emocionales en el embarazo (27,7%) y muertes en las familias nucleares (61,5%).

Tabla 4
Antecedentes familiares

Rangos de familias afectadas por minería artesanal y a gran escala					
Ámbito o contexto	Depresión adultos	Discapacidad	Abortos	Dificultades emocionales	Muertes en familia nuclear
Minería artesanal	35,2 – 36,8%	23,5 – 37,5%	29,6%	17,6 – 27,7%	18,5 – 36,8%
Minería a gran escala	16,2%	13,5%	16,2%	18,9 – 26,3%	16,2 – 61,5%

Fuente: Solíz et col., 2011.

3. En el desarrollo evolutivo investigado en las historias clínicas se encontraron también diferencias importantes que cursaban con importantes retrasos en el habla (44%), dificultades en las relaciones (35,2%) y antecedentes de golpes accidentales en la cabeza (31,5%).

Tabla 5
Desarrollo evolutivo

Rangos de niños y niñas afectadas por minería artesanal y a gran escala			
Ámbito o contexto	Retraso del habla	Dificultades de relación	Golpes en la cabeza
Minería artesanal	14,8 - 44%	27,7 – 35,2%	31,5%
Minería a gran escala	15,8 – 18,9%	15,8 – 21,6%	21,6-26,3%

Fuente: Solíz et col., 2011.

4. Otro indicador medido con el test de Bender fue el de la madurez psicológica[6], comparando la edad cronológica con la edad mental. Los resultados demostraron que los niveles de inmadurez son muy altos 81,3%, siendo leve el 17,9% y significativa en el 63,3%, con un promedio de inmadurez de 2 años y 2 meses.

Tabla 6
Madurez psicológica

Rangos de familias afectadas por minería artesanal y a gran escala					
Ámbito o contexto	Madurez	Inmadurez	Promedio	Leve	Significativa
Minería artesanal	17,7 – 18,2%	81,8 – 82,2%	1a 2m -2a 8m	15,5 - 20%	62,2 – 66,7%
Minería a gran escala	0 – 37,5%	60,5 - 100%	1a 7m - 3a	6,6 – 28,6%	50 – 73,3%
Total		81,3%	2a 2m	17,9%	63,3%

Fuente: Solíz et col., 2011.

5. La historia clínica permitió encontrar, además, problemas en el desempeño académico, ya que el historial educativo refleja que el 60,3% de los niños y niñas presentan dificultades académicas o de aprendizaje: 34,5% con problemas en el proceso de lectura, 35,2% con dificultades en la escritura y 40,3%. en cálculo.

Tabla 7
Problemas y dificultades escolares

Rangos en niños y niñas en minería artesanal y a gran escala				
Ámbito o contexto	Dificultades escolares	Problemas en la lectura	Problemas en la escritura	Problemas en cálculo
Minería artesanal	46,2 – 45,6%	29,6 – 47,2%	29,6 – 41,2%	41,2 – 42,6%
Minería a gran escala	37,5 – 54%	16,6 - 23%	15,4 – 50%	15,8 – 33,3%

Fuente: Solíz et col., 2011.

6 Se habla de Madurez psicológica cuando la edad en años de los infantes (edad cronológica) se corresponde con la edad de madurez presentada en el test; de Inmadurez leve cuando la edad madurativa expresada en el test es inferior a la edad cronológica en hasta 1 año y 11 meses; y de Inmadurez significativa cuando la edad madurativa que se expresa en el test es inferior en 2 años o más a su edad cronológica.

6. La misma historia clínica identificó problemas de rechazo escolar, que alcanzaron un máximo de 26,5%, cuando en el país la deserción escolar promedio es de 6,8% en los niveles de primero a sexto año de educación básica. Las dificultades de relación con los maestros alcanzaron un máximo de 15,4%, especialmente en aquellas escuelas donde todavía golpean a los niños y consideran que "la letra con sangre entra". Igualmente, se encontraron dificultades con los pares en un 25% de los casos y un promedio de repetición de al menos un año escolar del 11,3%, aunque hay escuelas donde la repetición llega al 17,6%.

Tabla 8
Dificultades de relación escolar

Rangos en niños y niñas en minería artesanal y a gran escala				
Ámbito o contexto	**Rechazo escolar**	**Difícil relación con maestros**	**Difícil relación con pares**	**Repetición escolar**
Minería artesanal	18,5 – 26,5%	2,9 – 11,1%	5,5 – 5,9%	9,6 – 17,6%
Minería a gran escala	5,4% - 25%	5,3 – 15,4%	8,1 – 25%	7,6 – 16,6%

Fuente: Solíz et col., 2011.

7. Los estudios nutricionales encontraron que la desnutrición crónica (talla para la edad) es la misma en ambos grupos poblacionales, con un 50,7%, mientras que la desnutrición global (peso para la edad) es superior en las zonas de minería a gran escala, con un 40,5%, frente al 30,5% en las zonas de minería artesanal.

Todos estos datos son solamente indicadores; sin embargo, tienen determinantes detrás de ellos, por lo que estudiarlos nos puede ayudar a comprender por dónde debería realizarse una política de intervención y reparación.

Figura 1
Indicadores de las comunidades con proyectos mineros

Fuente: Soliz et col. 2011.

La múltiple exposición como consecuencia de la invisibilización

La población de cualquier zona minera o actividad extractiva intensa, sea esta fronteriza o no, está sometida a una **múltiple exposición** donde los químicos son solo un elemento de una exposición más compleja.

La población se encuentra expuesta a lo que se ha denominado inicialmente como "triple exposición", que se padece frente a químicos como el mercurio y el cianuro. Esta exposición se da en tres ámbitos: a) en **el ambiente laboral** de quienes realizan los trabajos extractivos; b) en **el ambiental familiar o doméstico,** pues las casas se construyen en el mismo espacio de la actividad extractiva y se valen de los ríos donde se vierten los desechos y los escombros; y c) en **el ambiente construido**, ya que las casas se convierten en espacios de exposición al almacenar en ellas las sustancias tóxicas. La presencia cercana de estos químicos se naturaliza de forma tan rotunda que se requerirán procesos de problematización (intervención psicosocial)[7] para generar cambios en los hábitos y prácticas. La afección de los químicos en el

7 Cuando una problemática que amenaza la salud y la vida es naturalizada, se requiere iniciar procesos de problematización que permitan crear cambios en las estructuras cognitivas: desnaturalizar. Solo entonces se pueden cambiar las actitudes y prácticas.

En definitiva, podemos concluir que se suman 1) la **exposición a los químicos** usados sin control; 2) la **violencia laboral**, con los mencionados encadenamientos económicos y el trabajo infantil; 3) los **riesgos de accidentes** por las condiciones laborales y por las condiciones de las viviendas, con escasas medidas de precaución y barreras al proceso extractivo; 4) la **pobreza**, no solo económica, sino también ambiental, porque supone una pérdida de elección de futuros, que es el principal motivo de lucha de esta población; 5) la **violencia intrafamiliar**, que ha generado una desestructuración importante de las familias, así como retrasos de entre 2 y 3 años en la madurez emocional de los niños y niñas, y que, en muchos casos, ha sido identificada por la población como consecuencia de la enajenación que implica la exposición; 6) el **consumo de alcohol,** que es parte de la construcción de enajenación y al cual se le atribuye ser la mayoría de las veces el causante de la violencia intrafamiliar; y, finalmente, 7) el **miedo**, que es al mismo tiempo consecuencia de la violencia y exposición, y está construido sobre la base de los desalojos y las amenazas que las empresas ciernen sobre la población, lo cual ha tenido un efecto importante, como es la pretendida invisibilización.

Por todo ello se habla de múltiple exposición, la cual tiene consecuencias directas sobre los niños, niñas y adolescentes. Sin embargo, hay que destacar que los niveles y formas de exposición tienen matices diferentes de acuerdo a la clase, género y etnia de los grupos comunitarios, por ello, estos criterios deben considerarse como ejes transversales de análisis (adaptado de Breilh, 1991).

Figura 2
Relación indicadores -exposición

Fuente: Solíz et col., 2011.

Sistema Nervioso Central tiene correlación directa con los desfases madurativos encontrados en el mencionado estudio de Zamora.

Siguiendo el mismo esquema se podría decir que existen otros elementos de exposición en el **escenario laboral**, como riesgos físicos, violencias laborales, explotación y encadenamiento económico por la dependencia a la actividad minera, que condiciona, incluso, el futuro de los hijos, a quienes suelen derivarse algunas de las actividades. Muchas de estas exposiciones se profundizan en condiciones de ilegalidad y especialmente en las fronteras. En el **escenario doméstico** también es evidente la exposición ambiental y social nociva: viven en geografías marginadas, expuestas al permanente ruido de las chancadoras y a la nocividad de un ambiente social cargado de violencia, militarización, prostitución, etc. Estas exposiciones tienen un impacto psicosocial como consecuencia directa del conflicto socioambiental que se expresa en la naturalización de la violencia intrafamiliar, intergeneracional, alcoholismo y prostitución, entre otras. Finalmente, en el **escenario construido** se suele hacer responsables a los mismos mineros artesanales de su situación de enfermedad y muerte. Se vende el discurso de libre albedrío en el que cada persona es libre de escribir su futuro.

Tabla 9
Exposición Múltiple[8]

Escenarios	Tangibles	Intangibles	Transversales
Exposición Laboral El trabajo es al mismo tiempo un factor protector y destructivo, pues provee alternativas económicas pero también expone a la pérdida de salud y a la muerte.	Ruido, riesgos, químicos.	Encadenamiento laboral, violencia, chantaje, desarraigo comunitario, división.	CLASE GÉNERO ETNIA
Exposición Doméstica Las comunidades expuestas a problemas ambientales por lo general viven sobre o muy cerca del problema: petróleo, minería, botaderos de basura.	Ruido, características topográficas, químicos.	Alcoholismo, violencia de género y generacional, alcoholismo, prostitución, migración.	
Exposición falsamente construida Se la llama falsamente construida pues se plantea como una dimensión en la que aparentemente las comunidades tendrían la opción real de provocar este nivel de exposición o no -por ejemplo guardando o no los químicos dentro de las casas-. Sin embargo, en la práctica no siempre es una opción real.	Prácticas inadecuadas: guardar químicos dentro de casa, no hervir agua, no tapar tanques.	Responsabilización a los comuneros de su situación de enfermedad y muerte.	

8 Solíz et col. *Infancia de oro en la Cordillera de El Cóndor*. Clínica Ambiental. 2011.

Despojo por dejar a libre disposición los recursos naturales a las empresas

Estas exposiciones están directamente relacionadas con las facilidades otorgadas a las empresas para tener **libre disposición de los recursos,** las cuales, en últimas, favorecen **el despojo** a la población que habita en la zona. Desde un análisis del metabolismo social y los procesos que lo componen, Toledo (2005) destaca cómo conociendo el manejo de los cinco procesos metabólicos de apropiación, transformación, distribución, consumo y excreción, se pueden comprender los modos de relación entre una sociedad y la naturaleza que habita.

Un mecanismo de apropiación desarrollado en Zamora fue la entrega ilegal de concesiones mineras al Ejército ecuatoriano (a través de la Dirección de Industrias del Ejército-DINE), en zonas donde, durante años, los mineros artesanales venían extrayendo minerales y solicitando esas concesiones. La ilegalidad generó 15 años de procesos judiciales que han culminado en una demanda, todavía en trámite, ante la CIDH.

Desde esta ilegalidad consentida a favor del Ejército Nacional, se han sucedido otras ilegalidades en las operaciones de transformación que, sin licencias, se han dado a la extracción y subarriendo con intereses usureros a los mineros artesanales que más ofrezcan. También se han presentado ilegalidades en la distribución de los recursos, pues el Estado dejó de ser parte de las regalías dado que la actividad se ejercía como economía encubierta y descontrolada. De igual manera, la excreción de desechos carecía de control o regulación de algún tipo.

Esta dinámica de economía mafiosa de las empresas contra los primeros habitantes del sector generó toda una variedad de mecanismos para la apropiación de las riquezas y del suelo. Por un lado, aparecieron los mecanismos **frontales**, que consistieron en el cierre de carreteras para evitar que la población accediera con alimentos a sus asentamientos, el dinamitado de los túneles, la retención de los medios de producción, la criminalización de los mineros artesanales, la expulsión... llegaron hasta a decidir sobre el ordenamiento territorial, trasladar poblaciones enteras y consumir enormes cantidades de agua y energía, cuyos costos asume el Estado.

Por otro lado, se valieron de mecanismos **indirectos**, como el cierre de escuelas por la pérdida de partidas de profesores o porque fueron quemadas, directamente, para que los padres tuvieran que desplazarse ante la necesidad de educación de sus hijos e hijas. En las zonas de minería a gran escala, además de estos, se usa una publicidad insistente y permanente de los beneficios comunitarios para gestionar adhesiones en la población y ganarse la simpatía de la niñez del lugar. Esto se da porque el dominio de las empresas pasa por el convencimiento de los múltiples beneficios de las operaciones para las comunidades y el anuncio de no afectación a sus propiedades.

Al instalarse en las comunidades estos procesos destructivos, el mejor mecanismo de silenciamiento y control consiste en atar las economías familiares al proceso ambiental destructivo y volverlas dependientes, en este caso, a la actividad minera; así, la minería se convierte al mismo tiempo en la alternativa económica de supervivencia y el proceso que amenaza la salud y la vida. Se crea entonces una situación de encadenamiento sobre la cual las comunidades se sienten incapaces de tomar acciones.

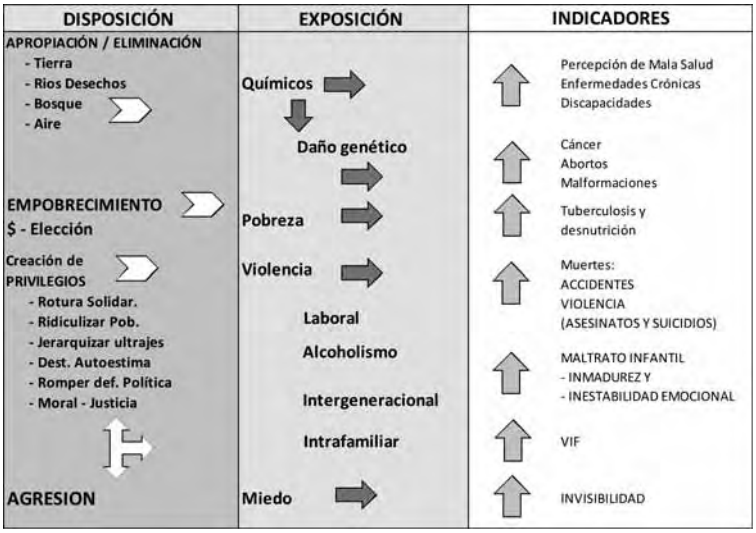
Estas condiciones de represión, persecución, sabotaje y empobrecimiento de la población de manera sistemática han alterado las condiciones del Sumak Kawsay de la población en su relación con la naturaleza, en las medidas de protección de la misma y hasta en las condiciones de salubridad que se podrían mantener con ella. Por ello, tras la apropiación de las concesiones y recursos, se produce el empobrecimiento sistemático y organizado de los pobladores por parte de las empresas, las cuales se apropiaron de tierras, agua, ríos, quebradas, aire, paisaje y de los sonidos del ambiente, construyendo así privilegios para las empresas mismas y los militares. Algunos de estos privilegios llegan a unos pocos habitantes, pero más que como reparto de justicia como forma de construcción de sumisiones, control y dominación.

Dichos privilegios buscan, según Levi (2005, 500), una ruptura del tejido social y de los mecanismos de solidaridad de estos colectivos humanos; la ridiculización de la población y de sus diferencias; la jerarquización de los ultrajes y la violencia (el empresario agrede al pequeño minero, el minero a su esposa, esta a sus hijos, los niños a las niñas,...); la pérdida de la autoestima, porque la vida no merece de su cuidado; y la ruptura de los mecanismos de defensa política – moral – justicia, pues la población no encuentra acceso a verdadera justicia ante su problemática y se la pisotea moral y políticamente.

Estas agresiones afectan los elementos culturales de las comunidades, las dinámicas de participación social, así como la complementariedad familiar y el papel de los niños y niñas, mujeres, hombres, ancianos y discapacitados, pues redunda en la imposición de mecanismos de violencia social, intrafamiliar, escolar e institucional y el deterioro del tejido social. Conduce, también, a una limitación de las relaciones, la alteración de las redes de solidaridad y la pérdida de dinámicas de reciprocidad. Todo ello, sumado a una casi ausencia del Estado en las fronteras en lo que respecta a educación y salud, genera una sensación de "ser menos".

Sin embargo, hay que destacar un punto de origen: las políticas de despojo que permiten las múltiples exposiciones son consecuencia de ciertas dinámicas de imposición de políticas extractivas.

Figura 3
Relación indicadores -exposición-despojo



Fuente: Solíz et col., 2011.

La imposición de políticas extractivas y la ausencia de garantías de los Estados

Los sucesivos gobiernos en Ecuador, lejos de formular políticas que garanticen el buen cumplimiento de los derechos humanos, y especialmente los de los niños, niñas y adolescentes, han aplicado, por el contrario, la **imposición de políticas extractivas** como forma de obtención de recursos para el Estado o, en algunos casos, como medidas que privilegien a ciertos grupos de poder. El papel del Estado, ausente durante décadas de estos sectores de frontera, ha sido cubierto algunas veces por los militares, quienes, con intereses de por medio, han usufructuado en beneficios particulares; y, en otras, ha sido sustituido por el de las mismas empresas.

En las comunidades de Río Blanco y El Zarza (influencia directa del proyecto Fruta del Norte), resulta penoso constatar cómo la ausencia absoluta del Estado ha legitimado a la empresa como dueña del territorio concesionado y le ha otorgado poderes totales. No existe ninguna presencia del Estado, ni para la regulación ni para la fiscalización. El territorio se encuentra "membretado" con el nombre de la empresa a través de letreros que se ubican en todas las vías de acceso y en todos los espacios comunitarios y públicos (escuelas, casas comunales, centro de salud, etc.) en hermanamiento frontal con los logotipos de distintos ministerios.

De esta forma, las comunidades viven un verdadero bombardeo del discurso de la minería responsable y son encadenadas sin alternativa alguna a la aceptación pasiva de este proceso. La necesaria presencia del Estado no pasa por dictar normas de imposición, sino

por la construcción de políticas deliberantes donde la población asuma su papel ciudadano, con responsabilidades, pero desde el sentirse población con derechos. La ausencia estatal da pie a la apropiación indebida de territorios y a una dinámica de extracción donde se valida el despojo y la exposición de tierras, aguas, aire y naturaleza al efecto insostenible de químicos que acabarán con la salud de los habitantes.

La ausencia estatal se pone de manifiesto por la pérdida de garantías constitucionales. Solo por poner un ejemplo, en el caso de los niños, niñas y adolescentes esta pérdida se refleja en:

1. La carencia de las instituciones especializadas: hacen falta las Juntas Cantonales de Protección de Derechos –JCPD–, que son la pieza clave del engranaje para activar los mecanismos de protección de derechos de los niños, niñas y adolescentes, así como los operadores de justicia especializados para la atención de las necesidades de esta población.

2. La debilidad de los organismos que sí existen (Concejo Cantonal de la Niñez y Adolescencia –CCNA–, Concejo Consultivo Cantonal de Niños, Niñas y Adolescentes –CCCNNA– y Defensorías Comunitarias –DC–), pero que no agencian sus roles, desestimulando así la participación ciudadana.

3. Las carencias estructurales en el país para abordar la situación de grupos de atención prioritaria, particularmente los niños, niñas y adolescentes, que en buena parte se debe a la falta de estructuración de un Plan Nacional de Derechos Humanos –PNDH– acorde con los avances constitucionales de 2008 y con los más recientes estándares internacionales sobre la protección de derechos.

Estas ausencias se acompañan de otras, como la falta de desarrollo de mecanismos para controlar las actividades productivas o extractivas y para la protección social y de la naturaleza.

La imposición de políticas económicas por encima de una política garantista genera violaciones sistemáticas a los derechos humanos. La constante negativa a restituir los derechos humanos y de la naturaleza, y a aplicar verdaderas políticas de reparación llevan a la negación de a) **restauraciones sociales y de la naturaleza necesarias**, b) **indemnizaciones justas** en función de los daños, c) **rehabilitación social y de la naturaleza**, d) políticas de **verdad, justicia y satisfacción**, y e) **garantías de que los daños no se van a repetir** (Beristain, 2008). Se termina dejando unas políticas sustitutivas en manos de las fuerzas armadas y de las empresas, que se caracterizan por actuar siguiendo el protocolo de desarticulación propio de la represión política (Beristain y Riera, 1992). Estas van desde el plano institucional al plano familiar y personal, y de paso afectan al plano comunitario. Las medidas aplicadas buscan:

- Romper el tejido colectivo y solidario a través del logro de la sumisión de los miembros de la comunidad, lo cual lleva hasta a transformar las convicciones. Al separar a la comunidad en sus individualidades logran limitar sus escenarios colectivos, pues los inducen a luchar, a cualquier costo, por intereses particulares.

  Al contratar un miembro de cada familia para trabajar en campamentos de lujo, con facilidades y servicios abismalmente distintos a los de la vida cotidiana de las comunidades, por ejemplo, los trabajadores se desarraigan de su colectivo y defienden los privilegios de su trabajo, aun si saben que la actividad minera genera divisiones y que los impactos ambientales causados serán irreversibles.

  A esto se suma la permanente ocupación de espacios comunitarios con dádivas, ofertas, eventos, festivales y acercamiento de servicios que le corresponde gestionar al Estado; así, la empresa va construyendo una imagen favorable de su presencia en la zona. Buscan "ganar el corazón y la mente de la gente".

- Ejercer control del enemigo interno a partir de la construcción de dos grupos confrontados dentro de cada comunidad: los que rechazan y los que apoyan la minería a gran escala. Así, en vez del necesario debate de motivaciones, surgen solamente la confrontación y la vigilancia mutua, lo cual favorece a la gran empresa, a la que le conviene tener controlada la población, sin que se cuestionen sus acciones ni las repercusiones para el colectivo.

  En la actualidad las divisiones en la zona de la gran minería de Fruta del Norte ya alcanzaron a las comunidades, a sus vecinos y a los miembros de las familias, mientras que nadie conoce los impactos de la actividad minera a cielo abierto en su salud, en su ambiente y en sus derechos.

- Intimidar a la población. Las acciones que han realizado el Estado y la empresa, como desalojos, desplazamientos, confiscación y criminalización de la protesta, apuntan a generar miedo y a disuadir de la exigencia de los derechos. Así, controlan la situación convenciendo a los afectados de que es mejor guardar silencio y ver las cosas pasar.

- Generar impunidad. Fue implantada desde la misma ley minera, que conculca el derecho de los territorios a ser consultados sobre actividades irreversibles y de grandes impactos y da libre elección a la empresa para negociar los predios de servidumbre en la zona de concesión o simplemente ocuparlos a costa del derecho del propietario de la finca. Con esto se permite la libre ocupación de territorios e incluso, como sucedió

en San Antonio, la desaparición completa de una comunidad: violentaron el derecho a la educación de niños, niñas y adolescentes del lugar cerrando la escuela, por lo que las familias se vieron obligadas a salir. Se construye, de esta manera, la idea de que a la gente no le queda más que resignarse.

- Transformar a la población en colaboradora de los intereses de la empresa minera. Realizadas todas las acciones anteriores, finalmente la población adopta nuevos valores (confort, lujos del trabajo en la empresa) y asume lenguajes ajenos sin ningún otro sustento que el de haberlo escuchado repetidamente "minería responsable", "desarrollo", etc. Se interiorizan formas de vivir distintas, individualizadas, en competencia con el otro, y se prioriza el dinero a los efectos negativos de la industria extractiva a mediano o largo plazo.

Desde esta mirada, la minería, así como cualquier otra actividad extractiva, se convierte en un arma arrojadiza del Estado contra sus ciudadanos, pues este facilita que las empresas los transformen en objetos y que, de esa manera, una vez invisibilizados, se los pueda someter a múltiples exposiciones de las cuales se los responsabiliza.

Conclusiones

En esta zona de frontera con Perú, donde la ausencia del Estado es un hecho, el estudio sostiene las siguientes conclusiones:

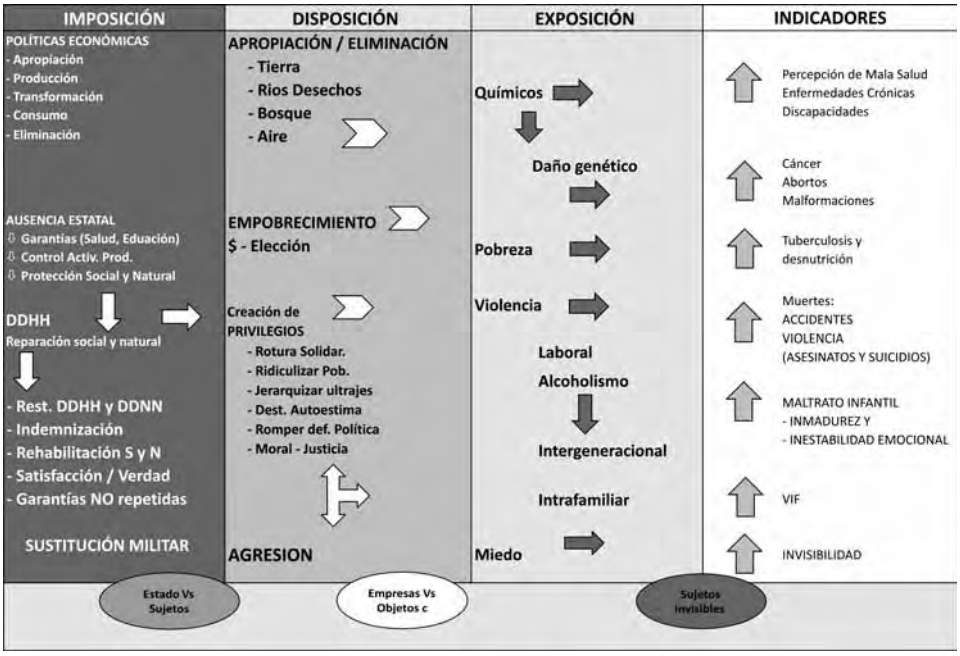
- La mayor cantidad de desajuste emocional en niños, niñas y adolescentes en las zonas de grandes operaciones mineras pareciera estar relacionada directamente con una mayor y más sistemática destrucción del tejido social comunitario y, por tanto, con la desprotección de los mecanismos de seguridad desarrollados por las comunidades. Las peores cifras de madurez psicológica en estas mismas zonas parecieran avalar esta tesis.

- El mantener políticas de criminalización de la población, en lugar de una política clara y transparente, ha generado condiciones de supervivencia infrahumanas y ha permitido que durante muchos años se mantenga una situación de invisibilidad por la ausencia del Estado.

- La aplicación de privilegios a militares y empresarios, en detrimento de la población minera artesanal que descubrió los yacimientos, ha generado condiciones que podrían ser calificadas de esclavitud, en las que el perjuicio no solo ha recaído contra la dignidad de las personas, sino también contra la economía del mismo Estado.

- La decisión de imponer políticas inconsultas es una forma más de atentar contra una población a la que se le arrancó, hace mucho, el acceso a la justicia, se le privó de sus derechos humanos más elementales y se la forzó a vivir en condiciones ambientales muy deterioradas que hoy son consideradas normales.

Figura 4
Relación indicadores -exposición-despojo-imposición



Fuente: Solíz et col., 2011.

Bibliografía

Beristain, Carlos y Riera, Francesc. *Afirmación y resistencia: La comunidad como apoyo*, Barcelona, Editorial Virus, 1992.

Beristain, Carlos. *El derecho a la reparación en los conflictos socioambientales. Experiencias, aprendizajes y desafíos prácticos,* Bilbao, Hegoa, Universidad del País Vasco, 2008.

Breilh, Jaime. *La Triple Carga. Deterioro prematuro de la mujer en el Neoliberalismo*, Quito, CEAS, 1991.

CEJIL. *Informe sobre la situación de la frontera norte de Ecuador con Colombia*, Quito y Washington, Carta a la CIDH del 24 de octubre del 2006, p. 48.

Levi, Primo. *Trilogía de Auschwitz*, Barcelona, El Aleph Editores, 2005.

Lins Ribeiro, Gustavo. *Other Globalitazions. Alter-Native Transnational Processes and Agents*, Serie Antropológica, Universidad de Brasilia, 2006. Citado por CEJIL, 2006.

Montero, M. *Introducción a la Psicología Comunitaria: Desarrollo, conceptos y procesos,* Buenos Aires, Paidós, 2004, p.31.

Naciones Unidas en el Ecuador. *La frontera norte del Ecuador: Evaluación y recomendaciones de la Misión Interagencial del Sistema de las Naciones Unidas en el Ecuador*, Quito, julio de 2004, p. 8-9.

Solíz, F.; Maldonado, A.; Valladares, C.; Murcia, D. *Infancia de oro en la Cordillera de El Cóndor*. Quito, Clínica Ambiental, 2011.

Toledo, Víctor y González, Manuel. "El metabolismo social: las relaciones entre la sociedad y la naturaleza", en Francisco Garrido, Manuel González y José Luis Serrano (editores). *El paradigma ecológico en las ciencias sociales*, Barcelona, Icaria, 2005.

EL DEVENIR DE LA MINERÍA transnacional en COLOMBIA: incertidumbres en torno a la relación ambiente, salud y trabajo

Andrés Idárraga Franco[1]

Introducción

En el marco de la crítica a la política minera de Estado impuesta desde el gobierno presidencial anterior (2002-2010), que abiertamente favorece a aquella que se realiza a gran escala, se pueden encontrar argumentos en contra de la industria extractiva desde diversas perspectivas. En primer lugar, desde el ecologismo se cuestionan sus impactos socioambientales, la distribución ecológica desigual[2] y la deuda ambiental alrededor del control y uso de los recursos naturales, que emerge de los conflictos que esta genera (Martínez Alier, 2007). En segundo lugar, desde la economía se llama la atención sobre el peligro latente de la "enfermedad holandesa", producto de crecimientos súbitos en los ingresos por exportaciones, que generan perturbaciones

1 Andrés Idárraga Franco. Abogado, Magíster en Políticas Públicas. Docente universitario e investigador del CEDINS. www.cedins.org - cedins.mineria@redcolombia.org

2 La distribución ecológica desigual se refiere a las asimetrías espaciales, sociales y temporales en el uso que hacen los humanos de los bienes y servicios ambientales, comercializados o no. Es decir, de una parte, al deterioro y menoscabo de los recursos naturales (incluyendo la pérdida de biodiversidad) y, de otra, a la desigualdad en las cargas de la contaminación producto de su apropiación o uso.

macroeconómicas causantes de aumentos en el gasto público, inflación, caída de la tasa de cambio real y "desindustrialización" (Pinzás, 1993), y desde la economía política se hace referencia a la acumulación por desposesión (Harvey, 2003), que explica cómo a través de la privatización y la violencia se resuelven los problemas de sobreacumulación[3]. Finalmente, desde los conflictos culturales distributivos (Escobar, 2005) se afirma que la modernidad dominante, que justifica la idea desarrollista de la necesidad de la minería, genera problemas de distribución cultural -negación de la diferencia cultural- e impone una visión del mundo, una norma, que se universaliza por un efecto de hegemonía y no en virtud de su contenido de verdad[4].

En nuestro país las reflexiones anteriores han sido importantes para combatir la profundización del modelo económico extractivista. Otros argumentos desde la política, que se han reducido a la reivindicación de la soberanía nacional como uno de los primeros, necesarios e ineludibles pasos para sobrellevar la situación que la política minera nos pone de presente, no dan respuesta a la visión de bienestar que en el fondo está cuando discutimos si debemos ser un país minero o no. En este sentido, presentaremos otro argumento, que a propósito del bienestar y la calidad de vida, no se contrapone con los argumentos arriba señalados y que, por el contrario, se convierte en uno más para confirmar que el peor escenario posible para el país es aquel en el que se profundiza el modelo extractivo.

Este argumento está centrado en la salud, que en pocos casos en Colombia se ha relacionado como un impacto negativo sustancial e inherente de la minería en todas sus escalas[5]. Concentraremos nuestro argumento en aquella minería que se realiza a manos de las empresas transnacionales por dos razones fundamentales: la primera, debido a su alta intensidad de

3 Este proceso de acumulación lo retoma Harvey del análisis de Marx sobre la acumulación originaria de capital y sugiere que un análisis más detallado al respecto estaría conformado por los procesos que incluyen la acumulación por desposesión, como son: "la mercantilización y privatización de la tierra y la expulsión por la fuerza de las poblaciones campesinas; la conversión de varios tipos de derechos de propiedad (comunal, colectiva, estatal, etc.) en derechos de propiedad privada exclusivos; la supresión del acceso a bienes comunales; la mercantilización de la fuerza de trabajo y la supresión de formas alternativas (indígenas) de producción y consumo; los proceso coloniales, neocoloniales e imperiales de apropiación de bienes (incluidos los recursos naturales); la monetarización del intercambio y los impuestos, en particular sobre la tierra; la trata de esclavos; y la usura, la deuda nacional y más recientemente el sistema de crédito" (Harvey 2003, 116).

4 "Se trata de aquellos conflictos que surgen de las diferencias efectivas de poder asociadas con valores y prácticas culturales específicas. No surgen de la diferencia cultural de por sí, sino de la diferencia en relación con la definición de las normas y estructuras sociales. Este concepto es una forma de señalar, de introducir más directamente la relación entre cultura y poder. Si bien es cierto que el poder habita significados, los significados también son fuente de poder. Lo que está en juego con esta noción son precisamente problemas de redistribución de cultura (…) en este campo de los conflictos culturales distributivos, se puede hablar de la sostenibilidad cultural con interculturalidad como fin. Los campos de estudio son la economía política, la ecología política, los estudios culturales y la antropología política, entre otros" (Escobar, 2005: 101-102).

5 Entre otros documentos, se pueden consultar los pronunciamientos que hacen referencia a la minería por parte de Sintracarbón o Sintramienergética, los estudios de CENSAT Agua Viva en la década del 90 en la mina del Cerrejón, los informes del ex ministro de Ambiente Manuel Rodríguez Becerra, las investigaciones de Corponor (para el caso de la minería en el Páramo Santurbán), de la Universidad Nacional en Boyacá, la Universidad del Tolima en Cajamarca y el informe de la Contraloría General de la República del 2011 sobre minería en el país.

capital (inversión) y poca mano de obra; y la segunda, porque en medio de la división política de los sectores populares, consideramos necesario insistir en unos puntos de encuentro que en este caso nos unan: la reivindicación de la soberanía nacional. Es preciso explicitar que, en nuestro criterio, el camino debería ser la construcción de sociedades postextractivas, pero que este es un tema que por su complejidad no se puede abordar en este artículo.

Iniciaremos reflexionando acerca de cómo entendemos la salud y su relación de determinación social con el ambiente, a continuación reseñaremos algunas experiencias internacionales y los impactos en la salud y finalizaremos con algunas conclusiones, debates y retos.

La relación de determinación social entre el ambiente y la salud

Concebir el fenómeno salud-enfermedad como proceso histórico y social, es decir, social *en sí mismo*, (Betancourt et al., 1991; Breilh et al, 1987, 1994 y 2003; Laurell, 1982 y 1989), pasa por estudiar la morbilidad-mortalidad en relación con los procesos históricos y sociales globales, lo cual posibilita la exploración de un conjunto de problemas que desde los abordajes naturales-biológicos no parecen relevantes. Es común ver que la salud pública, como un discurso regulador de la vida social, desvincula los procesos de salud-enfermedad de los imaginarios y prácticas de los colectivos sociales, naturalizando así el empobrecimiento e individualizando los fenómenos relacionados con la segregación socioeconómica y cultural. Desde la determinación social de la salud, es precisamente esta última visión la que se pretende trascender.

De tal manera, reconocemos el proceso salud-enfermedad como un continuo y no como estados opuestos, como un proceso vital de los individuos que se expresa en una corporeidad del modo específico de apropiación de la naturaleza bajo una determinada forma de organización social. Así, se reconoce al proceso salud-enfermedad como la síntesis de una compleja estructura de determinación, en donde los procesos sociales subordinan a los procesos bio-psíquicos (Breilh, 1994). Es decir, la salud-enfermedad se expresa en la corporeidad y la psique humana, pero sus orígenes –como fenómeno colectivo– se ubican en procesos histórico-sociales. (López et al., 2006).

Por su parte, la naturaleza no puede ser comprendida como un ámbito separado de la sociedad y sus conflictos; por el contrario, la acción humana la moldea, constituyendo lo que Longo y Bruno (2006) denominan *geo-ecología*, es decir, la manera según la cual la transformación de las estructuras ecológicas revierten sus efectos sobre las condiciones de vida de los seres humanos. En este sentido, para la epidemiología crítica, la naturaleza no es un dominio escindido de la sociedad y sus problemas; la actividad de la sociedad humana modela su *geo-ecología*, que a su vez revierte su efecto sobre las condiciones del ser humano. Por ello, la geografía con sus condiciones ecológicas no es, frente a la salud, un simple reservorio estático de climas, de vectores de transmisión de enfermedades infecciosas, de contaminantes y de-

más, sino un espacio históricamente estructurado donde se expresan los efectos -benéficos o destructivos para la salud- de la organización social (Longo et al., 2006).

Es por ello que tanto el ambiente como la salud, en su relación de determinación, son el resultado de una estructura económica configurada socialmente a través de la disputa de intereses entre las clases sociales (antagonismos y contradicciones) que se concreta en una lucha histórica por el poder, en sus imaginarios culturales y en su forma específica de apropiación de la naturaleza por medio del trabajo humano.

Cabe preguntarnos entonces si existen evidencias epidemiológicas que demuestren que la exposición de las personas a impactos negativos, producto de la exposición a ambientes degradados, varía en función de los parámetros socioeconómicos definidos por la división en clases sociales, y considerar cómo las clases dominantes, al imponer su visión de país y sus intereses económicos particulares en torno a la minería, impactan negativamente la salud pública. También, cómo y en qué proporción, las clases sociales dominadas son afectadas negativamente en su salud a causa de la misma actividad extractiva, en comparación con las dominantes.

En este sentido, el surgimiento del concepto de distribución ecológica[6] se constituye como elemental en el marco de los determinantes sociales de la salud, fundamentalmente porque representa la concentración de los beneficios del aprovechamiento de la naturaleza en las clases dominantes, dejando la mayor parte de las cargas y pasivos ambientales a las clases subordinadas, situación que afecta negativamente su salud en la medida en que sus territorios paulatinamente van siendo despojados.

La minería, en todos los casos, se realiza en territorios donde habitan comunidades históricamente abandonadas por el Estado y en donde, por lo general, las clases dominantes y criminales[7] han hecho del Estado su fortín económico, empobreciendo así a los pueblos. De esta manera, los limitados accesos al poder del Estado, a la economía, así como al derecho al disenso o a la participación directa y decisoria sobre proyectos que afectan la vida de las comunidades, limitan, pero sobre todo determinan, la calidad de vida de ellas: "El movimiento de las contradicciones sociales y de los problemas derivados de la concentración de poder y generadores de inequidad, se recrean y se expresan en las cambiantes condiciones ecológicas que, a su vez, también inciden sobre la vida social" (Breilh y col. 1991).

Al estar limitado el acceso al poder con una exclusión socioeconómica y cultural constante, junto a la exacerbada explotación económica y social de aquellas personas que no son

6 Dirigido hacia procesos de valoración que rebasan a la racionalidad económica en sus intentos de asignar precios de mercado y costos crematísticos al ambiente, movilizando a actores sociales por intereses materiales y simbólicos (de supervivencia, identidad, autonomía) más allá de las demandas estrictamente económicas de propiedad de los medios de producción, de empleo, de distribución del ingreso y de desarrollo (Leff, 2003).

7 Durkheim define crimen como aquello que atenta contra la conciencia colectiva.

dueñas de los medios de producción, encontramos un conjunto de elementos que constituyen la base de una serie de contradicciones y de distribuciones inequitativas que en el ámbito de la ecología y la salud determinan la manera de satisfacer las necesidades fundamentales, transformando las condiciones ambientales, en nuestro caso, a favor de unos pocos y en detrimento de la mayoría de los colombianos y colombianas. Parte de las contradicciones internas de la clase desposeída está en vivir y luchar por una sociedad asalariada para aumentar el consumo, lo cual limita nuestra calidad de vida por la degradación de nuestra geo-ecología, al tiempo que reclamamos vida digna.

Por ello, el nuevo escenario de los conflictos socio-ambientales, en clave de la defensa del derecho a la salud, incorpora disputas históricas sobre la privatización de bienes comunes (como el agua y la tierra) que constituyen la matriz existencial de comunidades rurales, y la confrontación urbana y rural por la distribución equitativa de las cargas ambientales generadas por los modelos de desarrollo extractivistas y, en nuestro caso particular, de acumulación hegemónicos de la minería a gran escala.

Miradas a las experiencias internacionales

En el Perú, un país al que desde el punto de vista del gobierno "debemos alcanzar" para tener un cierto nivel de competitividad minera en la región, se encuentran decenas de casos. Uno de ellos es el de San Mateo de Huanchor (Lima), en donde cinco mil familias que viven en cinco comunidades campesinas (San Mateo, San Antonio, Yuracmayo, Viso y Parac) han sido víctimas de intoxicación con arsénico, plomo y mercurio del depósito de relaves "Mayoc", que se encuentra ubicado a poca distancia del poblado. A pesar de la decisión administrativa por parte de las autoridades peruanas de paralizar las actividades mineras y de la recomendación de retirar los relaves, todavía se encuentran miles de toneladas de material tóxico a pocos metros de esta zona, con la consiguiente contaminación y daños a la integridad física de sus pobladores. Según el informe de 1999 del Ministerio de Salud, la sangre y orina de los niños y adultos de San Mateo contenían niveles de arsénico, plomo y mercurio que sobrepasaban los límites permisibles (Palacín, 2005).

También en el Perú, en la mina Yanacocha en Cajamarca, otro hito de la gran minería en la región, un grave accidente se produjo el día 2 de junio del 2000 entre las localidades de San Juan, Magdalena y el Centro Poblado Menor de San Sebastián de Choropampa. A lo largo de aproximadamente 50 kilómetros se produjo un derrame de cerca de 11 litros de mercurio elemental (equivalente a 151 kilogramos), lo que produjo una intoxicación masiva de alrededor de 1.200 campesinos, entre adultos y niños. El mercurio elemental, en su forma líquida, es un metal muy llamativo de color plateado que se fragmenta rápidamente en gotas, por lo que algunos niños lo recogieron con las manos y en diversos envases. A los siete días del accidente se reportaron los primeros casos de posibles intoxicaciones por mercurio en el

Puesto de Salud de Choropampa, con la siguiente sintomatología: dolor de cabeza, malestar del cuerpo, prurito, enrojecimiento de la piel con erupciones, etc. Al principio no pudo ser determinada específicamente la causa de estos síntomas por carecerse de los análisis respectivos; sin embargo, frente a una intoxicación masiva, el Estado y la minera Yanacocha optaron por darle atención médica temporal a la población. Aun cuando la recomendación técnica fue una evacuación total, solo se tomaron medidas paliativas, por lo que hasta la fecha los pobladores sufren en su salud las consecuencias de este accidente producido por las actividades de la transnacional minera (Palacín, 2005).

En el caso de los trabajadores mineros del Perú, el informe de la OIT número 145, dirigido por Juan Carlos Hiba, da cuenta de la Neumoconiosis (polvo retenido en los pulmones) en 1.430 trabajadores tan solo en el año de 1998. Del total, 1.220 trabajadores del sector minero metalúrgico fueron evaluados para determinar la presencia de silicosis: 89 trabajadores (7,29%) fueron considerados normales; 235 (19,26%) se catalogaron como portadores de silicosis grado 1; 812 (66,5%) con silicosis grado 2; 80 (6,55%) con silicosis grado 3; y 4 (0,32%) con sílico-tuberculosis (Hiba, 2002).

Más al Sur del continente, en Argentina, el informe del Serpaj (2008), a cargo de Juliette Renaud, indica que las poblaciones locales no están lo suficientemente informadas acerca de los riesgos para la salud humana provenientes de la actividad minera, situación que los ha llevado a tomar agua envenenada, además de someterse a la contaminación atmosférica en los lugares alrededor de las explotaciones mineras. Adicionalmente, el informe da cuenta de la intoxicación con metales y productos químicos provenientes de la minería de los cultivos y animales con los cuales se alimentan los pobladores locales, al estar presentes estos elementos en el agua y el suelo.

En Abra Pampa, un pueblo de unos 14.000 habitantes en la provincia de Jujuy, al norte de Argentina, se pueden ver adolescentes de 16 años que aparentan tener 9. Según el informe, esto se debe al proyecto minero de la empresa Metal Huasi, el cual dejó huellas profundas en los pueblos aledaños. 25 años después del abandono de esta explotación de plomo, quedó una montaña de escoria de unas 10.000 toneladas de metal que sigue contaminando el aire. Según el mismo informe, en 2007 la Universidad de Jujuy reveló que el 81% de los niños de este pueblo tiene plomo en la sangre en cantidades dañinas para su salud. Mientras que en Argentina los límites máximos son de 10 microgramos de plomo por decilitro de sangre, otros países bajaron esos límites, ya que se considera que a partir de 5 microgramos los niños tienen daños neuromadurativos. De todas formas, los niños de Abra Pampa están muy arriba de esos niveles, con cantidades de plomo en la sangre superiores a 20 o 40 microgramos (Renaud, 2008).

Al igual que en Perú, uno de los grupos poblacionales más directamente afectado por la minería es el de los trabajadores mineros, aunque las empresas mineras sostengan que la salud y la seguridad de sus empleados son una prioridad. Así, según el mismo informe, entre los

años 2003 y 2005 los datos de la propia minera canadiense Barrick Gold muestran un aumento constante de los accidentes laborales en la explotación minera de Veladero (Provincia de San Juan). La empresa informó, además, de la muerte de dos empleados, pero las organizaciones sociales consideran que hubo muchos más casos mortales: más de cincuenta, según un ex-empleado de Barrick Gold (Renaud, 2008).

En Estados Unidos es representativo, entre otros, el caso de la mina Richmond en Dakota del Sur (1989), donde residuos contaminados con cianuro acabaron con la vida de aproximadamente 10.000 truchas en el río de los Cerros Negros, poniendo en peligro no solo la salud de la población, sino también su seguridad alimentaria, situación que le costó al gobierno norteamericano la suma de US$8,5 millones y aun no se ha solucionado completamente: sus efectos se agudizaron en el año 1992.Lo mismo volvió a suceder diez años más tarde en la mina Homestake, también el Dakota del Sur, pero en la quebrada Whitewood(USEPA, 1997).

Así mismo, la United Mine Workers (UMW) de Estados Unidos estima que por lo menos unos 1.500 trabadores de las minas de carbón mueren anualmente por la *enfermedad del pulmón negro*, que en suma agrupa enfermedades pulmonares como la neumoconiosis, el enfisema, la silicosis y la bronquitis. Entre en año de 1995 y 2004 más del 75% de las muertes de trabajadores mineros por enfermedades pulmonares ocurrió en minas de carbón de Pensilvania, West Virginia, Virginia y Kentucky (Medlab, 2011).

Las referencias de estos tres casos dan cuenta no solo del riesgo que en sí mismo implica este tipo de empleo, sino que evidencian que así como las comunidades aledañas a las minas asumen directamente los impactos negativos en la salud, dicha actividad destruye a todos y a todo.

Y la lista de casos alrededor del mundo continúa. Están, en Estados Unidos, los casos de las minas Brewer, Carolina del Sur, en 1990; Echo Bay, Nevada, también en 1990; Summitville, Colorado, en 1992; y Cantera de oro, Nevada, en 1997. Pero también los de las minas Harmony, Sudáfrica, en 1994; Los Frailes, España, en 1998; Kumtor, República Kirguisa, en 1998; Tolukuma, Papúa Nueva Guinea, en el año 2000; y Aurul, Bai Mare, Rumania, en el año 2000, entre otros.

Perspectivas y reflexiones finales

El ambiente deteriorado impacta negativamente la salud. Esto no es algo nuevo. Sin embargo, ahí está la discusión a propósito de la relación salud-ambiente con respecto al desarrollo de la minería, en nuestro caso, a gran escala. Si se está de acuerdo con que ella degrada irreversiblemente el ambiente, en el cual se encuentra el sustento de las comunidades –como las tierras cultivables, el agua, los peces y el aire–, no es difícil pensar qué les puede suceder en caso de que dichos elementos esenciales para su sustento se contaminen o desaparezcan, tal como ha sucedido en los casos arriba señalados.

Luego de siete años de implantación de la política minera de Estado a 2019 y la entrega de títulos mineros sobre ecosistemas estratégicos, tales como los páramos y las reservas naturales, valdría la pena profundizar respecto a los impactos en la salud que han causado dichas actividades; máxime cuando estamos viendo cómo se despliega la minería en territorios de altísima importancia para la calidad de vida de miles de personas y que concentran una importante porción de biodiversidad. Tal es el caso, entre otros, de las minas Carboandes, de la Anglogold Ashanti –AGA–,y Votorantim Metais Ltda., en el Macizo Colombiano; las de esta última y la Holcim en Boyacá; las de Cerrejón Coal –de BHP Billiton, Anglo American y Xstrata–, la Drummond y Vale do Río Doce en los departamentos del Cesar y La Guajira; las de la B2 Gold y la AGA en Antioquia; las de Angloamerican Exploration S.A. y GMX Minerals and Coal Ltda. en el Putumayo; o los de la AGA, el grupo Allen, la familia Juilland y Votorantim Metais Ltda., en el departamento del Chocó. Tan solo para mencionar las que, en nuestro criterio, son parte de los proyectos mineros más peligrosos.

En este orden de ideas, para la resistencia a la gran minería en los territorios, consideramos estratégico poner el acento en por lo menos dos asuntos relacionados con la salud: a) la salud ocupacional en las minas y b) la salud pública de las comunidades que habitan alrededor de los sitios de explotación o de las vías por donde se transporta el mineral extraído.

En el último paro que el sindicato de trabajadores del carbón, Sintracarbón, le realizó a la transnacional Cerrejón, mencionábamos la preocupante situación de salud de los trabajadores (Idárraga, 2011). Casi un año después, valdría la pena escuchar de nuevo al sindicato y saber cómo está la salud de los trabajadores de todas las minas de carbón en La Guajira y el Cesar. Exigir la profundización de la normatividad en materia de salud ocupacional al interior de las minas, así como sus criterios de calificación; garantizar como política pública a cargo del Estado (a propósito de la reforma a la educación) la formación de profesionales de las ciencias de la salud con mayor capacidad para realizar diagnósticos y calificación de enfermedades laborales del sector; y adquirir equipos adecuados para el diagnóstico y prevención de dichas enfermedades, son parte de las reivindicaciones políticas y sociales en las que deben profundizar los trabajadores y trabajadoras organizados en clave de transición al postextractivismo. En el mismo sentido, es necesario y urgente que desde la epidemiología crítica se realicen investigaciones profundas acerca de la salud de las personas que habitan alrededor de las minas.

El seguimiento a los reasentamientos forzosos producto de la expansión de las minas, por ejemplo en el Cesar y La Guajira, no basta. ¿Qué ha sucedido con las comunidades que se quedaron? ¿Qué cambios han visto ellas en su calidad de vida? ¿Qué responsabilidad tienen el Estado y las empresas privadas en los cambios negativos sufridos en la calidad de vida de las personas que habitan los alrededores de las minas o las rutas de transporte? La experiencia internacional da cuenta de detrimentos en la salud y la calidad de vida y de cambios negativos en los modos en los que dichas comunidades se relacionaban con el territorio. ¿Qué ha sucedido con las nuestras? Ahí está otro asunto: se debe acompañar a las comunidades en la

¿Qué responsabilidad tienen el Estado y las empresas privadas en los cambios negativos sufridos en la calidad de vida de las personas que habitan los alrededores de las minas o las rutas de transporte?

exigibilidad de calidad de vida, no solo frente a las empresas mineras, sino también frente a la falta de cumplimiento de las responsabilidades del Estado.

Es aquí donde hablar de calidad de vida juega un papel definitivo. Pero, ¿qué es la calidad de vida?, ¿quién define cuál es la mejor o cómo debe ser? Consideramos que la calidad de vida en términos generales sí se puede definir, es decir, en la medida en que somos un colectivo social e interdependiente, el Estado –*único* responsable de la concreción de nuestros derechos constitucionales- sí puede tomar medidas para realizarla. De tal manera, la calidad de vida pasa porque el Estado garantice efectivamente, entre otros aspectos, la necesidad de subsistencia y la protección por medio de garantías sociales (satisfactores) que están dados por bienes públicos, tales como la salud. En este sentido, toda política –por acción o por omisión– que perjudique la salud pública es (o debería ser) jurídicamente tutelable, léase impugnable, en tanto limita el goce de una calidad de vida[8].

El movimiento de resistencia a la gran minería transnacional debe comprender que la responsabilidad no sólo es de las empresas mineras. Si bien ellas son las principales responsables de los desastres que por esta actividad se causan en la salud, en el ambiente, en la economía, en la cultura, etc., es el Estado colombiano quien viene permitiendo el despojo y el saqueo gracias al marco legal que regula la actividad minera, el cual, por decir lo menos, es permisivo y lleva a un estado de cosas injustas en las regiones donde se viene realizando la minería.

8 En relación con la vulneración del derecho a la salud en conexidad con la vida digna se pueden encontrar las siguientes jurisprudencias de la Corte Constitucional: T-1026/05, T-346/05, T-770/07 y T-398/08; en relación con los derechos a la salud y el ambiente sano la T-550/00; sobre el derecho al ambiente sano y el deber de protección del Estado la C-293/02; y acerca del derecho al ambiente las sentencias T-213/95, T-226/95, T462/96 y T620/95.

Combinados estos dos asuntos (salud ocupacional y exigibilidad de calidad de vida de las comunidades que habitan alrededor de las minas), la resistencia puede ser más contundente. Bien hacen las organizaciones de trabajadores, como la USO, en vincular a la comunidad a resistir el saqueo y la presencia de empresas transnacionales; además de la importancia que cobra el hecho de que las comunidades y las familias de los trabajadores exijan, en lo inmediato, mejores condiciones para las comunidades y para los trabajadores en torno a la explotación del subsuelo.

En definitiva, los impactos a la salud están estrechamente relacionados con la degradación del ambiente, máxime cuando estamos en el marco de actividades mineras. Nuestro papel está entonces en poner a jugar este aspecto en la resistencia política y popular. La experiencia internacional, donde, como dicen los empresarios mineros, utilizan "tecnología de punta" para evitar todo tipo de impactos negativos por la minería, nos da pistas acerca de las rutas que han venido utilizando tanto las empresas, para evadir sus responsabilidades, como los movimientos sociales de afectados por las actividades extractivas; estrategias que debemos tener muy en cuenta para establecer los caminos que tenemos que abrir a mediano y largo plazo en la resistencia (los impactos en la salud, excepcionalmente, se pueden ver de inmediato).

Comisiones médicas, investigaciones que vinculan el inicio de actividades extractivas con el aparecimiento de cierto tipo de enfermedades, cortes de ruta para impedir la entrada o el paso de maquinaria para la extracción, el fortalecimiento del vínculo entre comunidades afectadas por la minería y los trabajadores y trabajadoras de las minas, se constituyen hoy, entre otras, en posibles estrategias eficaces para hacerle frente a la locomotora minera.

Al final de cuentas, si la salud está determinada por las configuraciones sociales que a su vez determinan la relación entre grupos humanos y ambiente, es necesario reforzar la idea de transformar las relaciones sociales con el ambiente y con otros grupos sociales para garantizar bienestar hacia el postextractivismo o, por qué no decirlo, hacia un ecosocialismo.

De otra parte, vale la pena preguntarnos hasta dónde los trabajadores de la minería están dispuestos a liberarse de este tipo de empleo, quizás de manera transitoria, mientras trascendemos el modelo extractivo y son finalmente ellos mismos quienes asumen la defensa del ambiente y la salud, de su ambiente y de su salud.

Así mismo, ha llegado la hora de que las comunidades afectadas y en resistencia a la gran minería nos encontremos y debatamos más con los trabajadores mineros, para resolver la contradicción que implica fortalecer los sindicatos para que las empresas transnacionales mejoren la explotación de los minerales, al tiempo que acaban con la salud de todos nosotros. Por ello, como mencionamos antes, la solución a esta problemática hace un tránsito en el ejercicio de la soberanía nacional sobre nuestros recursos, es decir, no se puede reducir a ella, en la medida en que en tal caso acabaríamos *soberanamente* nuestra salud.

Bibliografía

Barreto Serrano, Luis. "Contaminación por mercurio y sus consecuencias e impactos en la ecología y la población rural". En: *Ambiente Ecológico*. Edición 85 septiembre–diciembre de 2002. Publicación digital en la página web de Ambiente Ecológico, Buenos Aires, http://www.ambiente-ecologico.com/ediciones/2002/085_09.2002/085_Investigacion_LuisBarretoSerrano.php3

Betancourt, Oscar; Breilh, Jaime; Campaña, Arturo y Granda, Edmundo. *Reproducción social y salud. La lucha por la vida y la salud en la era de las revoluciones conservadoras*. Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 1991.

Breilh, Jaime; Granda, Edmundo; Campaña, Arturo y Betancourt, Oscar. *Ciudad y muerte infantil. Investigación sobre el deterioro de la salud en el capitalismo atrasado*. Quito, Centro de Estudios y Asesoría en Salud, 1987.

Breilh, Jaime. *Nuevos conceptos y técnicas de investigación. Guía pedagógica para un taller de metodología.* Quito, Centro de Estudios y Asesoría en Salud, 1994.

_____. *Epidemiología crítica. Ciencia emancipadora e interculturalidad.* Buenos Aires, Lugar Editorial/Universidad Nacional de Lanús, 2003.

Escobar, Arturo. *Más allá del tercer mundo. Globalización y diferencia*. Bogotá, Instituto Colombiano de Antropología e Historia, 2005.

Harvey, David. *El nuevo imperialismo.* Madrid, Ediciones Akal, 2003.

Idárraga, Andrés. "El Cerrejón, el coque y el conflicto laboral". En: *Desde abajo*, Ed. 167 de 2011, Publicación digital en la página web de *Desde Abajo*, http://www.desdeabajo.info/ediciones/item/9047-el-cerrej%C3%B3n-el-coque-y-el-conflicto-laboral.html

Leff, Enrique. *La complejidad ambiental*. México D.F, Siglo XXI Ediciones. UNAM-PNUMA, 2003.

López Arellano, Oliva y Peña Saint-Martín, Florencia. "Salud y sociedad. Aportaciones del pensamiento latinoamericano", en *Tratado Latinoamericano de Sociología,* Enrique de la Garza Toledo (coordinador), Iztapalapa, Editorial Anthropos. Universidad Autónoma Metropolitana, 2008.

Martínez Alier, Joan. *Ecologismo de los pobres. Conflictos ecológicos y lenguajes de valoración.* Barcelona, Icaria Antrazyt – FLACSO, 2007.

"Crece en mineros de EE.UU. la enfermedad del pulmón negro", en *Reuters Health*, 24 de mayo de 2011, Publicación digital en la página web de Medlab, http://www.medlab.com.ve/categorias/salud-ocupacional/crece-en-mineros-de-eeuu-la-enfermedad-del-pulmon-negro.html

Palacín Quispe, Miguel. "La minería en el Perú. Riqueza de conflictos y de pasivos", Publicación digital en la página web de Alianza de los pueblos del Sur acreedores de la deuda ecológica, 2005, http://www.deudaecologica.org/Deuda-por-extraccion-de-recursos/La-Mineria-en-el-Peru.html

Pinzás, Teodobaldo. *Interpretaciones de la relación entre el sector externo y la economía global.* Documento de trabajo No. 46.Serie economía No. 16. Lima, Instituto de Estudios Peruanos (IEP), 1993.

Renaud, Juliette. *Impacto de la gran minería sobre las poblaciones locales en Argentina.* Publicación digital en la página web de Serpaj, Buenos Aires, 2008, http://www.serpaj.org/archivos/activ_mineras

United States Environmental Protection Agency. *Costs of remediation at mine sites.* Washington, D.C., 1997, Publicación digital en la página web de Save Rosia Montana, http://www.rosiamontana.ro/img_upload/472936e3bca2bc61045730fbb1869240/Cost_of_Redmediation_at_Mine_Sites.pdf

LAS NUEVAS "GUERRAS JUSTAS" y la política (neo) extractivista global: nuevos escenarios de biopoder

Pablo Ignacio Reyes Beltrán[1]
Ivonne Patricia León[2]

Introducción

La crisis económica de los años setenta debilitó seriamente el consenso de posguerra sobre el crecimiento económico y el sistema de bienestar montado sobre los principios económicos y políticos reguladores keynesianos. La recesión económica, la inflación, las pérdidas masivas de empleo, la crisis fiscal del Estado y el aumento sin precedentes de la deuda pública manifestaron los altos costes que comportaba mantener el bienestar económico y social. La crisis incidió en la transición del sistema económico fordista (Estado-centro-desarrollista) al posfordista (Estado-neoliberal-global), la cual se caracterizó por la disminución de la confianza en la

1 Candidato a Magister en Biociencias y Derecho de la Universidad Nacional de Colombia; Politólogo de la Universidad Nacional de Colombia; Licenciado en Ciencias Sociales de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas; Coordinador del grupo de investigación Cultura jurídico-Política, Instituciones y Globalización de la Universidad Nacional de Colombia. E-mail: pireyesb@unal.edu.co

2 Candidata a Magister en Biociencias y Derecho de la Universidad Nacional de Colombia; Politóloga de la Universidad Nacional de Colombia; Coordinadora del grupo de investigación Cultura jurídico-Política, Instituciones y Globalización de la Universidad Nacional de Colombia. E-mail: unalwork@yahoo.com

intervención económica estatal y dio paso a una economía regulada por un mercado anarquista que fija los precios y controla las fuerzas de trabajo con el fin de garantizar un proceso de mayor acumulación, pero a esfera global: transnacional y multinacional.

En este contexto, el Estado implementa una serie de acciones encaminadas a favorecer la liberalización económica (apertura de mercados, reformas laborales, comerciales, cambiarias, monetarias, procesos de privatización de activos y empresas estatales, etc.), unidas a reformas estructurales del Estado que buscan minimizar su actividad reguladora (vaciamiento del Estado) y están relacionadas con procesos de descentralización administrativa, económica (fiscal) y política. En la misma línea, se dan nuevas formas de privatización de los recursos naturales y ambientales, procesos que responden al nuevo modelo de acumulación neoliberal, el cual está enmarcado en un proyecto de restaurar los principios económicos liberales del siglo XIX.

Nuevos actores y empresas transnacionales (mineras, financieras, industriales y de servicios, ONG y organismos supranacionales) transformaron, reordenaron y reconstruyeron el carácter geográfico, económico y sociopolítico del mundo. La geografía global se convierte en un espacio económico altamente organizado y controlado desde una perspectiva y discurso desarrollista, el cual empezó a operar en las relaciones geopolíticas globales y se fundamenta en concepciones de difícil concertación entre las comunidades humanas del orden nacional y local con las grandes multinacionales y el Estado.

La sociedad capitalista occidental ya había simplificado, ordenado, mecanizado y cosificado la naturaleza para colocarla al servicio del progreso visto como desarrollo, volviéndola inteligible y legible, lo cual posibilitó que el utilitarismo (inglés–norteamericano) reemplazara el término naturaleza por el de recursos naturales para ser apropiados por el ser humano de forma ilimitada, destruyendo así cualquier construcción de sentido colectivo emanado de la experiencia del intercambio con la naturaleza, de la observación e interacción con los mismos y las diferentes prácticas de vida.

Una vez el territorio, la naturaleza y la sociedad adoptan carácter de objetos que pueden ser transformados y comercializados, empiezan a ser organizados funcionalmente para ser depredados sin ningún tipo de consideración ética; situación que ha ocasionado la crisis ambiental que vive el planeta en la actualidad.

Este artículo se divide en tres apartados. El primero entra a describir y debatir el modelo sectorial capitalista que considera la naturaleza y el ambiente como recursos naturales que pueden ser explotados sin ninguna restricción o limitación, lo que pone a la misma especie humana en peligro de extinción. Después, se analiza la nueva geopolítica del poder basada en la competencia por la apropiación de los recursos naturales, para desarrollar a partir de esto las condiciones que han generado la crisis ambiental actual. Finalmente, se hacen algunas consideraciones sobre el modelo imperante en las nuevas relaciones globales y su incidencia en Colombia, construyendo algunos apuntes críticos sobre los últimos gobiernos del país y su actuación en la implementación de una política extractora sin consideraciones éticas.

La globalización y la imposición del nuevo modelo de acumulación neoliberal

El planeta asiste a unas nuevas relaciones globales a nivel económico, caracterizadas por una nueva depredación capitalista que beneficia a las grandes transnacionales globales de los países industrializados, en detrimento de la mayoría de la población mundial de los estados-nación periféricos. Aquí, el Estado se convierte en un ente más de la economía global que articula las economías nacionales con los intereses globales, al facilitar y crear las condiciones para acceder a los recursos naturales, ambientales, intelectuales y culturales (conocimiento ancestral) de sus territorios.

En este contexto global, las últimas transformaciones políticas y económicas orquestadas por los organismos multilaterales (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional y la Organización Mundial del Comercio) con participación de los Estados industrializados y sus corporaciones transnacionales y multinacionales, tienen la finalidad de imponer reformas económicas y políticas de los Estados periféricos, y en especial los latinoamericanos, con la idea de construir en la región una economía de libre mercado que facilite el acceso sin ningún tipo de restricción a sus recursos naturales, tanto ambientales como minerales.

La imposición del nuevo modelo de desarrollo neoliberal y sus reformas en el orden global generó una infinidad de consecuencias, pero las más evidenciables son: 1) la redefinición del espacio, 2) la reorganización del territorio en relación con sus recursos naturales y ambientales (tangibles e intangibles), 3) los estudios milimétricos de las poblaciones y sus cuerpos, y el ejercicio de un nuevo poder a través de una vigilancia constante mediante el desarrollo e implementación de las nuevas tecnologías de la información y 4) el acceso sin restricción a todo tipo de recurso natural, ya sea ambiental, mineral o humano, del cual pueda sacarse algún beneficio económico para su mercantilización. Todo lo anterior, enfocado hacia una nueva geografía productiva que busca localizar los recursos naturales y ambientales, provoca una reorganización del espacio basada en una reterritorialización agenciada por el Estado para crear condiciones favorables a la Inversión Extranjera Directa –IED-, donde el capital entre (disminución de riesgos) y salga sin ninguna restricción (maximización de beneficios). Para ello se necesitan regulaciones normativas flexibles y no restrictivas que posibiliten el acceso a estos nuevos recursos y que no entorpezcan los intereses de los Estados desarrollados y sus corporaciones farmacéuticas, mineras, agroquímicas y de extracción de combustibles fósiles.

Es así que los pueblos indígenas, comunidades campesinas y de negritudes se ven expuestas a intereses de las industrias transnacionales que intervienen los ecosistemas planetarios y sus ambientes, ocasionándoles problemas como pérdida de la identidad, destrucción de sus tradiciones, territorios y hábitats e inclusive desplazamiento, entre otros. Ante la falta de regulaciones serias y responsables por parte de los Estados megadiversos y sus gobiernos, estas comunidades se ven totalmente desprotegidas; solo algunas ONG internacionales y nacionales,

los nuevos movimientos sociales y las comunidades organizadas, entre otros, comienzan una lucha sin tregua, cuya finalidad es garantizar los derechos sobre sus territorios y la integridad de los mismos.

La intensificación de la globalización en las últimas tres décadas ha generado lo que Guiddens define como "identificación de las relaciones sociales mundiales que unen localidades distantes de tal modo que acontecimientos locales están condicionados por eventos que ocurren a muchas millas de distancia y viceversa" (De Souza Santos: 2006, 235), eliminando las fronteras nacionales. Esto incidió en que el particularismo, la diversidad local, la identidad étnica, se combinaran con las desigualdades entre países ricos y pobres, la sobrepoblación, las catástrofes ambientales, los conflictos étnicos, la migración, la aparición de nuevos estados y la implosión de otros y la exigencia de democracia formal como condición para la ayuda internacional. Lo anterior originó la intensificación de viejos conflictos y la aparición de nuevos, en especial los relacionados con el dominio y apropiación de recursos naturales tanto mineros como ambientales.

Para Boaventura de Souza Santos, la globalización es un intenso campo de conflictos entre grupos sociales, estados e intereses hegemónicos, de un lado, y grupos sociales, estados e intereses subalternos, por el otro. Dado el vasto campo de intereses y procesos en juego, la prescripción terminó en un consenso hegemónico: "consenso neoliberal" o "consenso de Washington". En este acuerdo, suscrito por los Estados centrales, se tiene en cuenta el futuro de la economía mundial, las políticas de desarrollo y el papel del Estado en la economía.

Este consenso es la entrada a un periodo en que las divergencias políticas y las rivalidades imperialistas desaparecieron, dando origen a la interdependencia entre las grandes potencias y a la cooperación e integración regionales. También se presentan pequeñas guerras con las que los países centrales, a través de varios mecanismos como la intervención, la manipulación de la ayuda internacional y el control de la deuda externa, mantienen bajo control a países y regiones donde están centrados sus intereses, controlando así los focos de inestabilidad periférica (De Souza Santos: 2006, 236).

Desde la década de los ochenta se produjo una nueva división del trabajo a escala internacional basada en la globalización de la producción por parte de las empresas multinacionales, convertidas en actores graduales de la nueva economía mundial. Las características principales de la nueva división del trabajo son: economía dominada por el sistema financiero a escala global, producción flexible y multilocal, bajo costo de transporte, revolución tecnológica e información, desregulación de las economías nacionales, dominio de agencias financieras multilaterales y emergencia de nuevos capitalismos trasnacionales: Estado Unidos, Japón y el desplazamiento de Europa por parte de China.

Estas trasformaciones atravesaron todo el sistema mundial con intensidad desigual según el lugar que ocupen los países en el sistema mundial. Aquí las exigencias son: apertura de economías nacionales, adecuar precios a mercados internacionales, prioridad de la economía de

exportación, las políticas fiscales y monetarias deben reducir la inflación de la deuda pública y vigilar la balanza de pago, derechos de propiedad privada inviolables, privatizaciones, movilidad de recursos, inversiones y ganancias, desregulación estatal de la economía, disminución del gasto social, disminución de transferencias e interés de volverlas compensatorias con sectores sociales vulnerados (De Souza Santos: 2006, 239).

Saskia Sassen (2010) detecta cambios en la geografía, composición y estructura institucional de la economía global, donde los ochenta representan un encogimiento de la geografía de la economía global y la acentuación del eje este-oeste. La autora sostiene que estamos frente a un régimen internacional que se centra en el crecimiento de la banca y los servicios internacionales. En síntesis, la globalización económica es sostenida por el consenso neoliberal, caracterizado por restricciones al Estado de la regulación de la economía, nuevos derechos de propiedad para la inversión extranjera y subordinación de los Estados nacionales a las agencias multilaterales. Las anteriores recetas son implementadas en países periféricos o semiperiféricos, donde se localizan los intereses de los Estados del norte y sus corporaciones transnacionales.

En las relaciones sociopolíticas, hoy emerge una clase política trasnacional que sobrepasa las organizaciones de trabajadores y los estados débiles de la periferia o semiperiferia del sistema mundial. Estos capitalistas están representados en las empresas multinacionales, lo cual se refleja en el hecho de que un tercio del producto industrial lo producen ellos (De Souza Santos: 2006, 241). Se está estructurando una burguesía emergente de ejecutivos, compuesta por una rama local y una rama internacional, que comparten una situación de privilegios socioeconómicos y un interés común de clase en las relaciones del poder político y de control social intrínsecas al capitalismo; mientras que la burguesía internacional se compone de gestores de empresas multinacionales y dirigentes de instituciones financieras internacionales que se redistribuyen los ingresos en la tripe alianza de la burguesía estatal, las multinacionales y el capital local. Esto ocasiona una mayor injusticia en los órdenes nacionales e internacionales, donde la pobreza, las hambrunas generalizadas y los desplazamientos de personas hacen parte ya de la realidad cotidiana global (De Souza Santos: 2006, 242).

El consenso liberal sostiene que el crecimiento y la estabilidad económica se fundan en la reducción de costos salariales, por tanto, se debe liberar el mercado del trabajo, reducir los derechos laborales, prohibir los ajustes de salarios (según productividad), realizar ajustes al costo vida, eliminar el salario mínimo y adoptar medidas compensatorias con los pobres, lo que disminuye pero no eliminan la exclusión (fenómeno inevitable) que se funda en el crecimiento económico y la competitividad a nivel global. La pobreza globalizada no proviene de la falta de recursos humanos o materiales, sino del desempleo, la destrucción de la economía de subsistencia y la minimización de costos salariales.

El nuevo régimen de acumulación en el marco de la globalización está basado en la flexibilización laboral y en mercados de mano de obra caracterizados por el desplazamiento del trabajo regular formal basado en un contrato laboral, hacia el trabajo temporal-flexible.

Las innovaciones institucionales, productivas y tecnológicas han acompañado este proceso de flexibilización ligado al *know-how* científico, fundamental en la carrera por el conocimiento, que proporcionará las ventajas competitivas que llevan a cabo institutos de investigación científica, universidades y corporaciones transnacionales. Como lo señala Celso Furtado (1989, 67), a través del control de los adelantos tecnológicos y de la orientación del proceso de inversión, las clases dirigentes capitalistas conservan las posiciones básicas de mando en las sociedades a que pertenecen; situación que en las últimas décadas se ha extendido a nivel global, configurando Estados centro, capitalistas y dominantes, y Estados periféricos, subdesarrollados o en vía de desarrollo.

La nueva división de trabajo trajo algunos cambios en el sistema interestatal. Los estados hegemónicos redujeron la autonomía política y la soberanía efectiva de los estados periféricos y semiperiféricos, a pesar de la capacidad de resistencia y negación de estos. La interacción que trasciende las fronteras y las prácticas nacionales afectan la capacidad del Estado nación de controlar flujos de personas, bienes, capitales o ideas.

El impacto de la globalización en la regulación estatal es un fenómeno cualitativamente nuevo por dos razones: en primer lugar, es un fenómeno que cubre la intervención. El movimiento actual produjo el debilitamiento de los poderes estatales y una presión monolítica sobre los Estados: bajo sus condiciones el modelo de desarrollo orientado hacia el mercado es el único compatible con el nuevo régimen global de acumulación. Esta presión se refuerza con hechos tan dispares como el fin de guerra fría, las innovaciones tecnológicas de comunicación e información, los sistemas de producción flexible, la aparición de bloques regionales, la democracia liberal como régimen político universal y la imposición de la ley para proteger la propiedad intelectual (Furtado: 1989, 246-247). La creación de requisitos normativos e institucionales para operar el modelo de desarrollo neoliberal genera una destrucción institucional y normativa que afecta la legitimidad del Estado a nivel global.

El segundo factor consiste en que las asimetrías del poder trasnacional entre el centro y la periferia, norte y sur, son notables y la soberanía de los Estados débiles se encuentra amenazada por los Estados poderosos, agencias financieras internacionales y actores transnacionales privadas (empresas multinacionales). Respecto a lo anterior, Bob Jessop (2008) identifica tres tendencias en la trasformación del poder: en primer lugar, la desnacionalización del Estado, donde las capacidades de este están siendo reorganizadas territorialmente a nivel subnacional y supranacional; en segundo lugar, la desnacionalización de los regímenes políticos reflejada en la transición de gobierno estatal (*government*) hacia un gobierno más amplio (*governance*); y, finalmente, la tendencia hacia la internacionalización del Estado nacional, que se expresa en un mayor impacto estratégico de lo internacional en lo estatal y que, cuando es necesario, engendra la expansión del Estado nacional para adecuarse a las exigencias extraterritoriales o trasnacionales. La desvinculación del Estado no se puede obtener sin una fuerte intervención estatal: el Estado debe intervenir para dejar de intervenir.

Los Estados en esta fase de acumulación neoliberal están sufriendo una serie de cambios y transformaciones, pero siguen jugando un papel para rearticular las economías nacionales, regionales y locales en las nuevas relaciones globales, favoreciendo la desnacionalización de activos anteriormente estatales, la desestatalización de las empresas públicas y la internacionalización de su economía, anteriormente protegida mediante políticas económicas comerciales.

El Estado competitivo posnacional emergente, que ejerce funciones de trabajo schmpeterianas[3], sigue conservando muchas funciones políticas cruciales, incluyendo el atributo de autoridad ejecutiva central, la soberanía nacional y mantener la integridad social. Sin embargo, se están operando ciertas transformaciones que limitan su autoridad y soberanía al interior del territorio, por un complejo desplazamiento de poderes hacia arriba (organismos multilaterales), hacia abajo (nuevas instancias de decisión política y económica como consecuencia de los procesos de descentralización) y hacia afuera (integraciones regionales, bilaterales o las misma alianzas entra ciudades), lo que convierte al Estado en un intermediario más para la expropiación, depredación y privatización de los recursos naturales y conocimientos ancestrales y ambientales, los cuales, desde cualquier perspectiva económica o política, le pertenecen a toda la humanidad y en especial a aquellos pueblos o comunidades, tanto de campesinos como de negritudes, que durante miles de años los desarrollaron y preservaron.

La crisis ambiental y la nueva geopolítica del poder

Las nuevas relaciones globales a nivel político y económico nos conducen a la última fase de depredación capitalista a favor de Estados-centro-industrializados y transnacionales globales, en detrimento de los Estados subdesarrollados o en vías de desarrollo, caracterizados por su gran biodiversidad. Los recursos naturales, ambientales, intelectuales, genéticos y culturales son privatizados en favor de una lógica de acumulación capitalista que desaparece formas de producción, consumo y organización alternativas. Esta es la última etapa de la privatización de activos nacionales y del desplazamiento de formas de explotación basadas en granjas familiares, que son reemplazadas por grandes empresas con proyectos agrícolas de monocultivos (megaproyectos agroindustriales).

El capital, en su fase ecológica, está pasando de las formas tradicionales de apropiación primitiva y salvaje de los recursos de las comunidades de los Estados semiperiféricos o periféricos, a una reorganización geopolítica donde se produce un intercambio desigual entre las materias primas de los países subdesarrollados y los productos tecnológicos de las potencias mundiales, así como a una estrategia neoliberal de apropiación de la biodiversidad, los recursos

3 Término utilizado por Jessop para indicar la transformación de la forma Estado regulador keynesiano al Estado competitivo schumpeteriano. Ver: Jessop, Bob. *Crisis del Estado de Bienestar*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, 2009.

naturales comunales y los saberes ancestrales. Este modelo de desarrollo lleva a que las corporaciones transnacionales produzcan nuevos desplazamientos de la población campesina, la formación de nuevos habitantes sin tierra, la maquilización de las relaciones laborales, la depredación de los recursos naturales escasos y la destrucción sin ningún límite de la biodiversidad.

En este contexto, la geopolítica global organiza el planeta en una nueva división internacional del trabajo propuesta por Harvey (2004): en primer lugar, ubicamos los países que participarán en los mercados globales con la venta de servicios especializados (financieros, intelectuales, y tecnológicos); en segundo lugar, estarán aquellos Estados productores de bienes y servicios manufacturados, monopolizados por grandes multinacionales y con relaciones de trabajo maquilador; en tercer lugar, países exportadores de materias primas agropecuarias, mineras y ambientales; y por último, aquellas regiones con Estados endémicos, fantasmas o fallidos con problemas internos de violencia y pobreza, que serán marginados de las nuevas relaciones globales, como algunos estados del continente africano.

Esta nueva división nos ha llevado a establecer una jerarquía en términos foucaultianos de hacer vivir a los ciudadanos políticamente calificados de las soberanías desarrolladas y dejar morir a los habitantes de las soberanías débiles o países subdesarrollados (Foucault: 2000, 218-219), utilizando como estrategia la normalización de políticas económicas y políticas globales impuestas por organismos supranacionales y aceptando en algunas ocasiones la excepcionalidad en nombre de la humanidad para depredar recursos naturales, controlar poblaciones e intervenir en la soberanía de los Estados. La novedosa geopolítica global imperante en las últimas décadas en torno a la idea del control de los cuerpos de las poblaciones humanas, de su vida, su muerte y sus recursos naturales se da en un marco de soberanías hegemónicas y soberanías débiles.

En última instancia, el creciente interés de las grandes multinacionales y transnacionales de los países desarrollados por la biodiversidad, los recursos naturales y el ambiente tiene objetivos políticos y estratégicos claros, entre los que sobresale lograr que los países subdesarrollados abran sus fronteras a intereses económicos multinacionales y transnacionales con el fin de facilitar la explotación de viejas y nuevas materias primas (recursos ambientales, genéticos y biodiversidad) para derrumbar, así, sus precios en los mercados globales y controlar su producción, comercialización y distribución a cambio de pequeños porcentajes de rentas.

Como sostiene Renán Vega (1999, 200-202), el discurso ambientalista surge en el momento en que los desarrollos investigativos en ingeniería genética y nuevas biotecnologías han mostrado la importancia de la naturaleza para el crecimiento y la expansión de esta poderosa industria; da la casualidad que las regiones más prodigas en este tipo de recursos son las tropicales, por lo que la finalidad es subordinar, controlar, explotar y expropiar la biodiversidad existente en sus Estados en detrimento de comunidades y colectividades de poblaciones indígenas, negritudes y campesinas, las cuales están asistiendo a su última conquista y colonización y, por tanto, a su occidentalización.

Los anteriores procesos mencionados en el escrito han generado una crisis ambiental de enormes consecuencias, lo que ha cuestionado la racionalidad y los paradigmas orientadores del proceso económico basados en la idea de progreso y el desarrollo como pilares de la modernidad. Esto ha convertido al principio de sustentabilidad en el símbolo de la reorientación del proceso civilizatorio de la humanidad y en el principio normativo para la reconstrucción del orden económico como condición para la supervivencia humana, lo cual le ha devuelto a la naturaleza su lugar como soporte y condición esencial del proceso de producción; lugar del que había sido desterrada (Leff: 2004, 17). En este modelo de desarrollo las decisiones privadas de producción atienden a los imperativos del mercado, enfrentándose a los intereses sociales y colectivos, e insisten en que la naturaleza y la vida humana son factores de producción económica, por lo que privilegian la productividad sobre los procesos de equilibrio ambiental (Mesa Cuadros: 2010, 216-217).

La crisis ambiental se ha hecho evidente desde los años sesenta, lo cual se refleja en la irracionalidad ecológica de los patrones dominantes de producción y consumo. Esto ha dado origen a la reconsideración de la naturaleza en el sistema productivo y, con ello, a las estrategias del ecodesarrollo basadas en el manejo prudente de los recursos naturales. A partir de la Conferencia de la Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Río de Janeiro, 1992) y del surgimiento de los discursos de sustentabilidad, fueron evidentes los límites de la racionalidad económica y tecnológica. La escasez, concepto fundante de la teoría económica, comenzó a ser un asunto global que no lograba ser solventado mediante el desarrollo de nuevas tecnologías o el aprovechamiento de espacios no saturados para la disposición de los desechos generados por el proceso productivo (Mesa Cuadros: 2010, 17-18).

En estos discursos que emergían en el contexto de la globalización y otorgaban un nuevo papel a los ecosistemas y el medio ambiente en el proceso productivo mundial, se propendió por la adopción de saberes que hasta entonces habían sido subyugados (por ejemplo, saberes indígenas, conocimiento ancestral y conocimiento en biodiversidad) y la implementación de saberes ambientales bajo conceptos de democracia, igualdad y diversidad que contribuirían en la construcción y consolidación de un mundo sustentable. Es así como se plantean nuevos nodos de producción basados en las condiciones y potencialidades ecológicas y en la diversidad étnica de cada región, con el objetivo de lograr una gestión participativa de los recursos (Leff: 2004, 20).

En el marco del neoliberalismo, los discursos de ecodesarrollo serán desplazados por los de desarrollo sustentable, atendiendo a las nuevas condiciones de los países latinoamericanos que atravesaban por la crisis de la deuda. Se planteaban las condiciones de desigualdad de los diferentes Estados a nivel mundial, frente a lo cual el desarrollo sustentable se plantea como un estadio de cuidado de la naturaleza como requisito para la supervivencia de la vida humana, pero sin las tensiones de profundizar en los principios de igualdad y democracia.

Los consensos y disensos se han producido en el marco del desarrollo sostenible atendiendo a los diferentes sentidos que en el concepto pueden hallar quienes enfrentan sus inte-

reses en la apropiación de la naturaleza. Lo anterior se ha manifestado en las dificultades para alcanzar acuerdos jurídicos de carácter internacional (firma de convenios y tratados) para la preservación y desarrollo sostenible de los bosques (tropicales, de niebla y de regiones templadas) y la diversidad biológica, toda vez que en estos acuerdos se ponen en juego las estrategias y derechos de apropiación de la naturaleza por empresas transnacionales cuyo interés está centrado en la apropiación de los recursos genéticos localizados en países subdesarrollados a través de patentes de propiedad intelectual y con la aprobación y apoyo de países industrializados (Leff: 2004, 22).

Como lo señala Enrique Leff,

> El discurso dominante de la sostenibilidad promueve un crecimiento económico sostenido, soslayando las condiciones ecológicas y termodinámicas que establecen límites y condiciones a la apropiación y transformación capitalista de la naturaleza. Para ello se busca incorporar la naturaleza al capital mediante una doble operación: por una parte se intenta internalizar los costos ambientales del progreso; junto con ello, se instrumenta una operación simbólica –un cálculo de significación [atendiendo al concepto de Braudillard]– que recodifica al hombre, la cultura y la naturaleza como formas aparentes de una misma esencia: el capital (2004, 23).

Las críticas en contra del discurso de la sostenibilidad empezarán a llegar al considerar que la racionalidad económica desconoce toda ley natural o cultural para dar curso a una degradación socioambiental que desborda toda norma para controlarla (Leff: 2004, 25). Desde la perspectiva de Leff, frente a la problemática ambiental, la racionalidad económica mediante el empleo del discurso de la sostenibilidad distorsiona la realidad y la recodifica como elemento del capital globalizado; el trabajo, los principios éticos, los valores culturales, las potencialidades del hombre y su capacidad inventiva son funcionalizados en términos de capital humano.

La biopolítica en un contexto global

En las últimas décadas del siglo XX y las primeras del siglo XXI, se están presentando dos comportamientos en los ámbitos globales: por un lado, asistimos al fortalecimiento de la hegemonía norteamericana en el campo militar, y por el otro, se presenta el decaimiento del sistema capitalista, en su última fase neoliberal, expresada en las sucesivas crisis, de las cuales la última fue en 2008.

Aquí nos interesa desarrollar el primer comportamiento, el cual se manifiesta en los siguientes puntos de interés para la potencia norteamericana: 1) lograr entornos amigables a los intereses norteamericanos, 2) internacionalizar la vida americana, 3) crear políticas permisivas al capital transnacional de los Estados Unidos, 4) aplicar políticas restrictivas para garantizar la imposición de monopolios transnacionales norteamericanos, y 5) desregularizar los mercados

para garantizar la supremacía comercial de las empresas norteamericanas (Ceceña: 2008).

El objetivo principal de esta política norteamericana en el ámbito global es el control de los recursos naturales, indispensables para suplir su demanda energética interna, dependiente en gran medida de los minerales fósiles (ver gráfico 1). Para lograrlo, la potencia del norte está realizando una nueva geopolítica hacia esferas donde se relacionan espacios y poder, lo cual impone un orden disciplinado y descendente, desde los poderes inter o transnacionales a los poderes locales nacionales y regionales.

El control de espacios y territorios por parte de la potencia del norte con el apoyo de otros Estados occidentales aliados se ha manifestado en las intervenciones militares realizadas en Irak, Afganistán y la que está en curso en Libia. Estas intervenciones se legitiman por motivaciones de naturaleza biopolítica, sobre la base de que es necesario eliminar algunos cuerpos peligrosos y así reformar el comportamiento cultural de la población, reconstruyendo nuevos discursos basados en imponer una nueva sociedad civilizada, desarrollada y democrática que facilite el acceso, bajo condiciones de negociación amables, a los recursos naturales, la apertura de mercados, el control del ambiente o la llegada sin restricciones de la Inversión Extranjera Directa -IED-.

Cuadro 1
Los diez primeros consumidores de energía - 2009

	Petróleo	Gas	Carbón	Nuclear	Hidroléctrica	Total MMTPE
	%					
Estados Unidos	38,6	27	22,8	8,7	2,9	2182
China	18,6	3,7	70,6	0,7	6,4	2177
Rusia	19,7	55,2	13,1	5,8	6,3	635
India	31,7	10	52,4	0,8	5,1	469
Japón	42,6	17	23,4	13,4	3,6	464
Canadá	30,4	26,7	8,3	6,4	28,3	319
Alemania	39,3	24,2	24,5	10,5	1,4	290
Francia	36,2	15,9	4,2	38,4	5,4	242
Sur Corea	43,8	12,8	28,8	14	0,3	238
Brasil	46,2	8,1	5,2	1,3	39,2	226
Sub total	30,7	19,2	36,7	6,8	6,6	7241
Resto	42,2	32,3	15,7	3,1	6,7	3923
Mundo	34,8	23,8	29,4	5,5	6,6	11164

Fuente: BP, elaboración Nelson Hernández.

Los objetivos de este despliegue hegemónico planetario en el contexto de la nueva guerra económica, política, cultural y militar son esencialmente de dos tipos: o se trata de controlar los recursos naturales, las riquezas (movimientos de capitales) y los mercados (entrada y salida de bienes y servicios) o de controlar obstáculos, resistencias o insurgencias (movimientos o Estados catalogados en las últimas décadas como terroristas). Las estrategias utilizadas por los Estados Unidos y sus aliados occidentales están dentro de una concepción del mundo como un campo de batalla, lo que genera la creación de ventajas de posicionamiento que permitan modificar la territorialidad de acuerdo a necesidades concretas de un entorno global en incesante transformación, como lo manifiesta Ceceña en su texto:

> La complejidad del mundo contemporáneo apela a una versatilidad de iniciativas y respuestas capaces de asegurar el acceso garantizado a las fuentes de recursos estratégicos, la movilidad intrínseca del capital, el uso y el abuso de la fuerza de trabajo y el establecimiento de una globalidad ordenada (Ceceña: 2008).

En este contexto global, el concepto de poder de Foucault se hace realmente patente en las relaciones y prácticas políticas y económicas de los Estados desarrollados y sus multinacionales al implementar un sistema binario, "lícito e ilícito – permitido o prohibido" (Foucault: 1978, 83), que se podría aplicar a la idea de violencia, la cual se ha inscrito en un sistema binario: violencia estatal generativa, buena y violencia no estatal, mala o terrorista (Cario Carou: 2008, 71).

La biopolítica es una tecnología reguladora de la vida, cuyo objetivo final es la población, que engloba e integra técnicas disciplinarias, directamente sobre los cuerpos, y regularizadas, sobre el conjunto de la población. A finales del siglo XX y la primera década del siglo XXI, la eliminación de los cuerpos peligrosos en el orden global se hace mediante ataques limpios con altos niveles de desarrollo tecnológico, reduciendo al máximo los daños colaterales, lo que permite incorporar nuevos argumentos biopolíticos sobre los actores políticos relevantes.

La distinción amigo-enemigo de Schmitt se hace evidente en las relaciones globales posguerra fría, donde la política delinea las fronteras exteriores de los Estados, pues define las relaciones entre las unidades políticas. Este panorama pone en evidencia cómo el sistema capitalista global lleva inmersas unas relaciones de poder consideradas normales, las cuales en algún momento pertenecieron a una realidad perversa y superada, pero que ahora se estructuran como una tendencia en la política contemporánea. Un ejemplo de ello son las poblaciones en zonas de interés geopolítico, como Irak, Afganistán, los pueblos indígenas o las comunidades de negritudes; la limitación de la emigración a nivel global y, como consecuencia, los emigrantes ilegales; las guerras contra el terrorismo en Irak y Afganistán; las prisiones norteamericanas en Abu Ghraib y Guantánamo, donde son recluidos supuestos terroristas; y los controles en las zonas de embarque de los aeropuertos y los puertos marítimos en busca de pasajeros sospe-

chosos de actividades terroristas contra la seguridad de sus naciones. La violencia aparece en el escenario político saliéndose de la esfera nacional e implementándose de forma normalizada en todos los contextos globales, ante el temor del nuevo discurso que se legitima en el orden planetario: la inseguridad.

La eliminación de los cuerpos peligrosos se hace a través de guerras justas con las que, a nombre de la libertad, la democracia y la civilidad, se interviene en territorios extra fronteras no para defender soberanías, sino para administrar la vida. Por tanto, la geopolítica, asociada a un sistema interestatal, está conectada con la biopolítica: el poder soberano sobre la vida. Autores como Shapiro sostienen que en el actual conflicto global se distinguen formas de vida elegibles e inelegibles o dignas e indignas; en otras palabras, se está cartografiando un paisaje del peligro, ubicando aquellos cuerpos peligrosos, vulnerables, elegibles, con cualidades para pertenecer a una comunidad política permanente (Shapiro: 2004, 177).

Los imperativos biopolíticos no suponen un llamado a destruir toda la vida, sino habitantes que en algún momento representaron serios peligros para la humanidad y serán tachados de criminales o terroristas. Estos nuevos enemigos se ubican en lugares estratégicos para las potencias económicas globales: los grandes megaproyectos mineros extractivos. En la política minera global está en juego el territorio, la jurisdicción sobre él, su ocupación y ordenamiento, y, en consecuencia, las condiciones de existencia de las personas que lo habitan.

En la guerra de Irak, Sadam Hussein, sus bases de apoyo y sus compatriotas suníes constituían el núcleo del peligro en las nuevas guerras justas, enfocadas a perseguir, destruir y eliminar al enemigo terrorista en cualquier parte del hemisferio donde se escondiera. Pero, por supuesto, como hay petróleo en Irak, se necesitaba de una instancia disciplinadora militar que garantizara la provisión permanente de energía fósil a las grandes potencias y sus empresas transnacionales. En palabras de Ceceña, pasamos de un eje ordenador de relaciones capitalistas basadas en el mercado a una política neo-fascista que tiene como eje ordenador lo militar (Ceceña: 2008, 73-74).

Hay dos líneas que marcan los desafíos para el poder y sus estrategias en el siglo XXI y que apelan a la intervención militar como eje ordenador y cohesionador cuando el mercado es insuficiente para lograrlo: 1) la insubordinación de enemigos infames, difusos, indisciplinados e inasibles, y 2) guerras disciplinadoras en contra de mercados competidores, irreverentes y rebeldes, los cuales, por supuesto, no están alineados a los intereses geopolíticos de Estados Unidos y sus aliados. La finalidad es construir una nueva territorialidad enfocada a reconstruir una nueva hegemonía y, para ello, es utilizado lo militar como ordenador geográfico. Los objetivos son concebir las relaciones internacionales en juegos de poder absoluto y crear una nueva geometría espacial de aseguramiento de la hegemonía norteamericana en el escenario global (Ceceña: 2008, 84-85).

La política implementada es la prevención, la cual consiste en actuar antes de que el enemigo exista, impedir que se forme, mantenerlo enemigo observado a todo momento y lugar,

en otras palabras, es construir un panóptico de esfera global, con una estrategia de dominación que abarque todos los espacios, dimensiones y lugares de la vida. Este nuevo panóptico global de control sobre la vida tiene los últimos avances tecnológicos en las telecomunicaciones y redes de información, su mejor aliado para controlar la vida humana y ejercer una nueva biopolítica en el espectro global. Asistimos a una colonización de todos los aspectos de la vida por parte del capitalismo, el cual tiene lo militar y lo tecnológico como sus mejores herramientas disciplinadoras y organizadoras de la humanidad.

Estas tendencias regulizadoras, homogeneizadoras y totalizadoras de toda actividad humana (cultural, económica, política y social) tienen muchos fines, pero el que nos interesa en este escrito es el control de aquellos espacios, y sus poblaciones, que contengan algún interés geoestratégico en el orden de recursos naturales: minerales, biodiversidad, o ambientales, los cuales son recursos valiosos y esenciales para la reproducción del sistema capitalista y son considerados estratégicos por parte de las grandes potencias por encontrarse fuera de su territorio o áreas de influencia.

Las anteriores precisiones son el escenario de una nueva forma de poder: el biopoder a esfera global, el cual estaría basado en nuevas y sofisticadas tecnologías de punta para el control y vigilancia. La presencia de tropas norteamericanas en todos los rincones del planeta, junto con la implementación de decisiones económicas que inciden en todos los países según los valores occidentales del libre mercado, nos permite aseverar que el nuevo dominio imperante en las últimas dos décadas por parte de la potencia del Norte se adquiere a través de un *establishment* militar que anuncia una *pax* americana, la cual tiene sus antecedentes históricos en la *pax romana*.

Todo esto solo es un síntoma de que los Estados Unidos alcanzaron la hegemonía global en el orden político y la forma de pensar, imponiendo un consumo americanizado, y de que las posibles alternativas a este modelo imperante se exponen a nuevas formas de regulación y control biopolítico: el poder soberano sobre la vida. Las nuevas formas de control y coerción sobre las poblaciones por parte de los Estados se han transformado en nuevas relaciones de vigilancia policial, lo que supone una nueva biopolítica: criminalización del enemigo, lo cual hace posible y lícito eliminarlo como una opción de policía (Agamben: 2003, 107). El espacio global se transforma en un espacio estatal y los militares se convierten en policías que cuentan con una creciente tecnología para sus operaciones antidelincuenciales[4] tanto al interior como al exterior del territorio estatal, lo cual hace posible que la vigilancia sobre los cuerpos alcance una intensidad sin precedentes.

4 Un ejemplo son los ataques milimétricos con expertos o fuerzas especiales militares cumpliendo funciones de policía y violando las soberanías de los Estados para acceder al asesinato de terroristas sin ninguna protección legal: las muertes de Raúl Reyes y Osama Bin Laden.

Colombia: la cristalización de la biopolítica global sobre el territorio

Para Germán Palacios (2010, 32), los cambios internacionales presionan las transformaciones de las políticas nacionales y, por ende, afectan las decisiones de política pública y en particular del ambiente, que anteriormente eran decisiones soberanas de los Estados. La política ambiental colombiana de las últimas décadas se caracteriza por estar en declive debido a los problemas de gobernabilidad, la cual está relacionada con el buen funcionamiento del Estado y las instituciones, implica una buena relación entre gobierno y gobernados y trata al Estado de forma convencional asumiendo que es una autoridad autocontenida y autoexplicativa en su relación con la sociedad civil (Ungar: 1993, 7-12). Para Palacios, ante los cambios recientes en las relaciones globales después de la caída del socialismo real y la imposición de las políticas neoliberales en el contexto global, específicamente en América Latina, esta definición es insuficiente.

> El concepto de gobernabilidad es reciente y es incorporado en el lenguaje político en las últimas décadas. En un principio la caracterización conceptual de la gobernabilidad fue la normal operación de los sistemas democráticos; con el tiempo, la idea se extiende y su uso se incorpora rápidamente en la ciencia política, en especial en los sistemas políticos comparados. Al término original *gobernability* se le agrega uno adicional: *governance* (gobernanza). La frontera entre gobernabilidad y gobernanza radica en que la primera tiene un alcance amplio, se trata de una relación con las condiciones de implantación y funcionamiento de un sistema democrático, mientras, la gobernanza se relaciona con los aspectos prácticos de una gestión moderna y eficiente de la autoridad y las políticas públicas (Maira: 2005, 223).

En sus orígenes la preocupación por la gobernabilidad está relacionada con la situación de la democracia de los países desarrollados. Al terminar la Guerra Fría, el examen de la gobernabilidad se trasladó a los países donde se estaban produciendo las transiciones hacia la democracia, los cuales enfrentaron problemas de inestabilidad interior después de un largo periodo de dictaduras de corte partidista, militar o unipersonal. Desde entonces, la preocupación por la gobernabilidad ha pasado a ser un tema del mundo en desarrollo. La ingobernabilidad se da en aquellos Estados de mayor atraso económico y desigualdad social y también en Estados con tradiciones políticas en que los valores y procedimientos democráticos están más o menos arraigados y prevalecen hábitos autoritarios, falta de partidos e instituciones políticas bien estructuradas (Maira: 2005, 224-225). Esta situación de ingobernabilidad es predominante en los países semiperiféricos o periféricos: América Latina, la mayor parte de África y los países más pobres del continente asiático.

La noción de gobernabilidad es la suma de contradicciones que permiten a las naciones emergentes la edificación y afianzamiento de un orden político democrático, ya que la democracia es un horizonte a alcanzar desde el interior de los sistemas políticos autoritarios como los

que prevalecieron en América Latina hasta terminar la Guerra Fría. Los sistemas democráticos están fundados en mecanismos y procedimientos exactos, que incluyen las reglas de constitución y el funcionamiento de los tres poderes políticos; un vastísimo catálogo de derechos y garantías fundamentales de carácter universal para hombres y mujeres; la renovación permanente de gobernantes basada en elecciones periódicas; la alternancia y cambio de los titulares del gobierno; y el afianzamiento del principio de legalidad que establece las mismas reglas para las autoridades elegidas y para los ciudadanos que los designan. Consagrar estas reglas de modo claro nos pone en frente de un régimen democrático.

En América Latina han desaparecido en las últimas décadas los regímenes de fuerza o autoritarios, no se registran golpes de Estado exitosos y las elecciones son transparentes y legítimas. Sin embargo, al mismo tiempo, en las poblaciones se evidencia un descontento democrático debido a la incapacidad de los gobiernos para procesar las necesidades básicas de los ciudadanos, demandas que pasan por el acceso al empleo, la salud, la vivienda y mejores oportunidades de formación educativa.

Unido a lo anterior, se han producido otro tipo de fenómenos que son considerados de explotación social y ciertos bloqueos a las instituciones que perjudican la estabilidad de los gobiernos democráticamente elegidos. El mejor ejemplo es Colombia, en donde un alto porcentaje del territorio tiene presencia significativa de fuerzas armadas que desafían a las autoridades e instituciones del gobierno, pues mantiene un conflicto de más de cincuenta años en el cual antagonizan fuerzas de izquierda y de derecha que se entrecruzan con actividades económicas ilegales como el narcotráfico, situación que constituye una extrema ingobernabilidad (Maira: 2005, 229-231).

Los problemas de gobernabilidad y el consecuente afianzamiento de un sistema político democrático, tienen nuevos inconvenientes relacionados con la globalización. Entre estas situaciones emanadas del entorno global es indispensable considerar: 1) el incremento de la heterogeneidad social y productiva que provocan el aumento de la pobreza y la desigualdad; 2) la tendencia a la reducción del empleo como efecto de las innovaciones tecnológicas; 3) la aparición de poderes no institucionales del orden privado que inciden en las políticas públicas, difícilmente regulables; 4) el aumento de la sensibilidad ante fenómenos como la corrupción, las economías ilegales; y 5) el aumento en la prioridad de los problemas de la seguridad pública, que se deteriora por la sensación de inseguridad debido al aumento de los delitos y la actividad criminal (Maira: 2005, 233-235).

Es así que a finales de los ochenta, durante la transición a la democracia en América Latina, la cual se empalma con la entronización de las políticas neoliberales, el modelo de gobernabilidad desarrollado en la década de los setenta trajo muchas simpatías en los nuevos gobiernos democráticos de la región. En este contexto de neoliberalización de América Latina, los discursos fueron modificándose; así, la falta de equidad y redistribución en la sociedad se transformó en la lucha contra la corrupción, la transparencia, la vigencia plena de la institucionalidad y el imperio de la constitucionalidad y la ley (Palacios: 2010, 32-33).

Los cambios internacionales relacionados con la globalización de las relaciones económicas mercantilizadas han presionado las políticas nacionales en temas ambientales.

La gobernabilidad sustentó numerosos proyectos, presupuestos y lógicas de acción social y política. Lo anterior no solo incluyó la acción directa del Estado, sino a muchos proyectos de cooperación internacional cuyos recursos pueden ser administrados por instituciones estatales, no gubernamentales, sociales o de otro tipo. En este punto, según Palacios, se empiezan a implementar relaciones de otro tipo que están más cercanas al concepto de la gobernanza, el cual está estrechamente conectado a la globalización imperante en las últimas décadas.

Palacios concluye que el gobierno de Álvaro Uribe no fue solo estatal, sino una combinación o entramado de instituciones públicas y privadas del orden nacional e internacional, al cual se le inyectaron recursos estales o privados provenientes de la cooperación internacional de Estados interesados en fortalecer la gobernabilidad y la institucionalidad, para crear las condiciones de la inversión privada nacional y extranjera en el país. El mejor ejemplo en el contexto colombiano se evidencia en los recursos provenientes tanto del Estado colombiano como de los Estados Unidos y Europa para implementar el Plan Colombia (Palacios: 2010, 34).

La gobernanza, al tener una mirada supranacional, observa que la actividad estatal es parte y agente de procesos de carácter transnacional que se arraigan a nivel nacional, regional y local: se percibe en la acción de los agentes estatales el sello de asuntos que ya son del orden transnacional o supranacional. La gobernanza no ve a las instituciones del Estado como el agente que monopoliza la política pública en el nivel nacional, sino que considera que ella está

construida por un entramado público/privado e intersistémico, en otras palabras, fusiona lo internacional con lo domestico. Es así que la gobernabilidad es piramidal y jurídicamente formal, mientras que la gobernanza es reticular, inestable y compleja. Por ello, muchos autores sostienen que gobernabilidad y gobernanza no presentan diferencias sustanciales. Sin embargo, para Palacios sí hay diferencias sustanciales y considera a la gobernanza como un concepto más amplio que abarca a la gobernabilidad. La gobernanza comprende y desborda las dualidades público/privado y nacional/supranacional e incluye el doble juego de lo normativo/informal; además, supera la idea de estado/verticalidad por poder/reticular. Otra definición de gobernanza para tener en cuenta la proporciona Bob Jessop. Para él, la gobernanza es entendida como:

> La auto-organización de las relaciones inter-organizacionales y continua experimentación con formas alternativas de governance. Es una pluralidad de organizaciones autónomas, pero, interdependientes que controlan recursos importantes, que necesitan coordinar sus acciones para producir y coordinar conjunto de acciones que consideran mutuamente benéficas (Jessop: 1999, 283-289)[5].

En tiempos de Uribe

En el contexto colombiano, durante los últimos gobiernos del siglo XX y en especial con el advenimiento del gobierno de Álvaro Uribe (2002-2010), se crearon las condiciones económicas (privatizaciones, flexibilización laboral, desmonte de subsidios, reformas comerciales y el inicio de la firma de una infinidad de TLC, etc.), políticas (descentralización administrativa, fiscal y política) y sociales (una mayor profundización de la coerción y regulación poblacional por vía del aumento del control policial y militar de sus territorios), que generarían las condiciones de gobernabilidad en el país (seguridad democrática), con el fin de favorecer los intereses de los Estados desarrollados, sus corporaciones transnacionales y sus inversiones en el país.

En sus numerosos escritos Germán Palacios (2011) ha puesto en tela de juicio las políticas ambientales de los diferentes gobiernos en Colombia, en especial la de la administración de Álvaro Uribe. Para Palacios, los cambios internacionales relacionados con la globalización de las relaciones económicas mercantilizadas han presionado las políticas nacionales en temas

5 Otro autor que aporta nuevos elementos al debate sobre la gobernanza y gobernabilidad global (gouvernance), es Rossenau. Para este autor, la gobernanza es una nueva forma de entender las relaciones Estado-sociedad en el marco de las transformaciones estatales producidas en las últimas décadas. Al margen de otras aproximaciones, se considera específica de la noción de gobernanza la consideración de acción del gobierno como gestión de redes en las que participan una multiplicidad de actores públicos y privados. Rossenau, considera que dos de los ámbitos de mayor desarrollo, en cuanto a número de estudios, de la perspectiva de la gobernanza son, por una parte, el ámbito local en relación con la gestión de redes de participación ciudadana y, por otra parte, el ámbito supranacional vinculado concretamente a las formas de "gobierno-multinivel" en la Unión Europea. Rossenau, James N. "Cambio y complejidad, desafíos para la comprensión en el campo de las relaciones internacionales". En: *Revista Análisis Político,* Número 32. Bogotá: IEPRI, sep. /dic. 1997.

ambientales, por eso la proliferación de legislaciones que crean las condiciones para la participación activa de capitales nacionales y extranjeros interesados en nuestros recursos ambientales y mineros. El autor, que ha hecho una gran investigación sobre la Amazonía y los impactos globales sobre esta región, sostiene que el gobierno Uribe estuvo enfocado en funcionar sobre cuatro pilares estratégicos: la seguridad democrática, la hegemonía empresarial, el Estado comunitario y las relaciones internacionales antiterroristas, que tenían como finalidad firmar el TLC con EE.UU.[6], las cuales tuvieron implicaciones estratégicas sobre la gobernanza ambiental (Palacios: 2011, 93).

Las cuatro políticas, en conjunto, generaron durante el gobierno Uribe un doble proceso de reinstitucionalización/ desinstitucionalización, que por un lado apuntó a recuperar el control del monopolio de la fuerza física legítima en el territorio nacional, pero, de otro lado, erosionó la Constitución del 91 y sus derivados, la tutela, la independencia de las Cortes, la autonomía del Banco Central, y delegó la responsabilidad institucional a la toma de decisiones "comunitarias" cada sábado, concentrando en la figura del presidente, como figura mesiánica, las decisiones en materia de política económica y ambiental importantes, de mediana importancia o inclusive de poca monta.

En el gobierno Uribe se construyeron dos conceptos contrarios a la conservación: primero, la propiedad del suelo es de los titulares de derechos territoriales, mientras que la del subsuelo es del Estado (extracción de petróleo), situación que se viene produciendo desde el 2001, durante el gobierno Pastrana, con el Código de Minas; la segunda es el vuelo forestal, que consiste en que el suelo es de los indígenas y no puede ser vendido, pero nada impide que se venda el bosque. En conclusión, los intereses de estas políticas son incluir, junto a la extracción de petróleo y gas, el suelo (la tierra), el subsuelo (petróleo) y también el vuelo (bosque).

El petróleo en la región de la Orinoquía no se ha explotado eficientemente, no por razones geológicas, sino sociopolíticas: la presencia de las FARC, el narcotráfico y los paramilitares, quienes permitieron implementar en la zona toda la infraestructura guerrerista del Estado en su lucha contra el terrorismo. Es aquí donde la guerra justa para salvar y garantizarle seguridad a la humanidad se hizo patente y se implementaron, con el apoyo de tecnología norteamericana, las formas de control y coerción sobre las poblaciones por parte del Estado colombiano.

La biopolítica sobre el territorio

Las nuevas formas de vigilancia militar y policial supusieron la implementación de una nueva biopolítica: la criminalización del enemigo; lo cual hace posible y lícito eliminar al enemigo

6 Firma que finalmente se produjo en la administración actual de Juan Manuel Santos y que entra en el inventario para hacerle en un futuro próximo el respectivo estudio sobre el impacto que tendrá sobre el territorio, las poblaciones y el ambiente colombiano.

como una opción de acción militar o policiva. El espacio colombiano se transformó en un espacio de presencia estatal en el que tanto militares como policías realizan acciones policivas. Estos cuentan con una creciente tecnología, aportada por los Estados Unidos, para sus operaciones antidelincuenciales, lo que hizo posible que la vigilancia sobre los cuerpos de la población colombiana tenga un alcance e intensidad sin precedentes.

La globalización de la Amazonía y su relación con la política ambiental y minera en Colombia, siguiendo a Palacios, son una consecuencia directa de la política antiterrorista de Estados Unidos, posterior a los atentados del 11 de septiembre del 2011, lo cual generó un proceso que el autor llama: de la globalización en la Amazonía, a la globalización de la Amazonía. Este fenómeno se da en los ochenta por el auge cocalero y los problemas medioambientales de carácter internacional que llevan a la sociedad global a pensar en la Amazonía como un gigante banco de biodiversidad, con un papel clave en la regulación del clima mundial, y como un reservorio de agua dulce y un sumidero de carbono.

El tema central es que la Amazonía ya no es un asunto de avezados empresarios ni de los países que le apuestan al desarrollo, sino que, en la concepción globalista, hay territorios que afectan al planeta en su conjunto. Los dos ámbitos (en y de la Amazonía) siguen operando simultáneamente y no es que uno haya sustituido al otro. En este contexto, los siguientes actores internacionales, que tienen como finalidad incidir en la política ambiental y minera colombiana, hacen parte de esa fase de globalización y están interesados en capturar recursos internacionales: narcotraficantes, organizaciones guerrilleras, organizaciones indígenas, las ONG que operan transnacionalmente y el gobierno central.

Es así que la política de los últimos gobiernos colombianos, y en especial el de Álvaro Uribe, estuvieron encaminados a crear las condiciones necesarias para insertar a la nación en la nueva dinámica capitalista global. Ante la imposibilidad de ingresar a la economía planetaria como proveedores de bienes y servicios o productos manufacturados, las élites aceptan imponer un nuevo modelo extractivo enfocado hacia el proyecto minero, de combustibles fósiles, agrocombustibles y los recursos derivados de la biodiversidad. Imponer esta nueva política económica generó todo un proceso de reordenamiento territorial en el que pueblos indígenas, comunidades de campesinos y negritudes quedaron totalmente expuestos a intereses transnacionales, nacionales y regionales, pues se utilizó cualquier medio para lograr el control definitivo del espacio a través de un dominio militar, ya sea del orden estatal (fuerzas públicas) o privado (grupos mercenarios paramilitares).

Las transformaciones y el dominio del espacio están acompañados de nuevas estrategias de guerra, vigilancia y control del territorio y sus poblaciones por medio de una criminalización del enemigo, que será excluido de la vida civil; así se posibilita la eliminación lícita del enemigo con operaciones de policía que serán legitimadas para garantizar la seguridad y el orden.

Este tipo de operaciones se han visto en zonas rurales de Colombia que, según el gobierno y sus fuerzas militares, eran escondites legendarios de la guerrilla: la idea básica era cazarlos,

inclusive por fuera de las fronteras nacionales, como el ataque al campamento de Raúl Reyes en Ecuador. El nuevo modelo biopolítico implementado por la administración Uribe se basó en la soberanía del mantenimiento de la paz, la seguridad y el orden; pasó de una biopolítica de la población a una biopolítica de la humanidad, la cual lleva a defender la vida en cualquier parte del territorio o incluso fuera de este.

La nueva clasificación de la población y sus vidas se hace a través de la distinción de vidas calificadas políticamente (blanco-mestizo, élites nacionales-poblaciones productivas, etc.) y, en términos de Agamben, "vidas nudas": indígenas, campesinos, negritudes, raizales y habitantes de barrios pobres, entre otros. Los primeros son los únicos miembros de la comunidad política perfecta del siglo XXI y los segundos están sujetos a la autoridad soberana de la única comunidad política, además de estar expuestos a una biopolítica de la humanidad que conlleva despliegues militares (convivir, paramilitares, bacrim o las mismas fuerzas de seguridad estatales) para orientar, dirigir y disciplinar los cuerpos disidentes, los cuales serán tratados como enemigos (terroristas) que hay que eliminar, "vida nuda".

Todo con el fin de crear condiciones favorables para la inversión extranjera y nacional de sectores estratégicos para la economía del país: mineros, energéticos y ambientales. Paradójicamente, los recursos naturales de interés económico para el Estado colombiano, los países desarrollados, las corporaciones multinacionales y capitales financieros transnacionales, se encuentran en zonas de reservas naturales (parques naturales), territorios indígenas, de comunidades campesinas o de negritudes. Por ello, estos territorios están siendo objeto de un nuevo diseño geográfico que tiene como finalidad insertarlos en el modelo de desarrollo imperante en las relaciones económicas y políticas globales neoliberales.

La guerra por los recursos

La profundización del conflicto en Colombia en los últimos años no es fortuita. Como lo sostiene Klare (2003, 261-276), las guerras del siglo XXI se harán, principalmente, por la posesión de recursos naturales económicamente vitales y particularmente aquellos recursos de interés para el funcionamiento de las sociedades industriales. En las primeras décadas del siglo XXI, emerge una geografía de los conflictos y se perfila un panorama mundial en el que la competencia por los recursos naturales vitales se convierte en el principio rector que determina la disposición, el despliegue y el empleo de fuerzas militares (Klare: 2003, 262). Del caso colombiano se concluye que las fuerzas militares han sido desplegadas en espacios territoriales caracterizados por grandes riquezas en materias primas, así como el control de vías de comunicación estratégicas para el abastecimiento y comercialización de los enclaves mineros con los grandes mercados mundiales.

Retomando algunos argumentos de Klare, el caso colombiano es particular por el conflicto armado interno entre Estado y guerrilla y, recientemente, por la aparición del narcotráfico.

Lo anterior originó la atención de Estados Unidos, que con el Plan Colombia inició la ayuda militar enfocada en la erradicación del narcotráfico, pero que después se utilizó en operaciones militares contra las guerrillas, pues estas amenazan los intereses norteamericanos y extranjeros en el territorio nacional y afectan las inversiones extranjeras en el país, pues aumentan el riesgo de los inversionistas que buscan traer sus capitales a Colombia.

Como lo sostiene Klare (2003, 71), las guerras por los recursos naturales se desarrollan en países en vías de desarrollo como Colombia, caracterizados por gobiernos débiles institucionalmente, corruptos o que están en escenarios de disputa por el poder político. En estos Estados las acciones de control militar se limitarán a escaramuzas periódicas entre milicias u otro tipo de organizaciones paramilitares. En concordancia con esto, la mayor cantidad de afectados serán de la sociedad civil, la cual será objeto de masacres y desplazamientos hacia los centros urbanos, tal como ha ocurrido en Colombia en los últimos años. En el escenario colombiano, un pequeño sector de la sociedad se enriquecerá mediante la monopolización de mercados naturales futuros como la economía extractivista, los megaproyectos agroindustriales, la ganaderización del país y el próximo mercado de servicios derivados de la riqueza ambiental.

A modo de conclusión

La emergencia de las sociedades capitalistas, desde hace quinientos años, impone un modelo de organización social basado en las relaciones individuales referidas a la competencia, la eficiencia, la productividad y el sometimiento del otro, lo cual crea interacciones humanas asimétricas donde los vencedores imponen sus reglas sobre los vencidos; situación que lleva a nuevas relaciones de esclavización laboral. Como respuesta a este modelo, Esther Ceceña (2008, 94-95) sostiene que sobrevivir en una sociedad fragmentadora requiere la restauración de viejas solidaridades familiares, vecinales y comunitarias que permitan armar corazas de protección, cristalizadas en legislaciones que tengan en cuenta lo colectivo, las cuales deben incluir derechos ambientales, naturales (sujeto) y ecologistas, reduciendo así la vulnerabilidad a la que están expuestos los sectores populares y desposeídos de todo tipo.

Para muchos economistas latinoamericanos y colombianos de corriente clásica y neoclásica, la abundancia de recursos minerales, suelos fértiles, agua dulce, biodiversidad y otros recursos, eran suficientes para asegurar el camino de la prosperidad y el bienestar a través de la acumulación de capital nacional o extranjero. Sin embargo, en los países del continente persisten la pobreza, la desigualdad, el desplazamiento y la exclusión, problemas sociales que son evidentes. La riqueza, que posiblemente resolvería todos nuestros problemas de inequidad, se esfuma y termina concentrándose y acumulándose en otras latitudes del planeta, mejorando las condiciones de vida de sus poblaciones a costa de la pobreza de las nuestras.

Como lo sostiene Alberto Acosta (2009, 21-36), la existencia de este tipo de contrastes en Latinoamérica, y en nuestro caso, Colombia, es catalogada como la maldición de la abundancia,

término con que el autor caracteriza aquella riqueza que pareciera no asegurar el desarrollo, sino que, por el contrario, termina cristalizando el aumento de la pobreza y la miseria. Acosta sostiene que la maldición de la abundancia se relaciona con la forma como se extraen y aprovechan los recursos naturales, así como con la manera en que se distribuyen sus ingresos. Las consecuencias de este tipo de economías extractivistas y neoextractivistas han sido muchas: "crisis económicas, consolidación de una economía rentista, aumento de los índices de pobreza, desplazamiento forzoso y una violencia generalizada por parte de particulares por controlar zonas ricas en variedad de recursos naturales" (Acosta: 2009, 26-27). En el caso colombiano, esta situación se profundizó al poseer un aparato estatal débil y corrupto que finalmente deterioró el medio ambiente y desplazó y criminalizó a millones de personas.

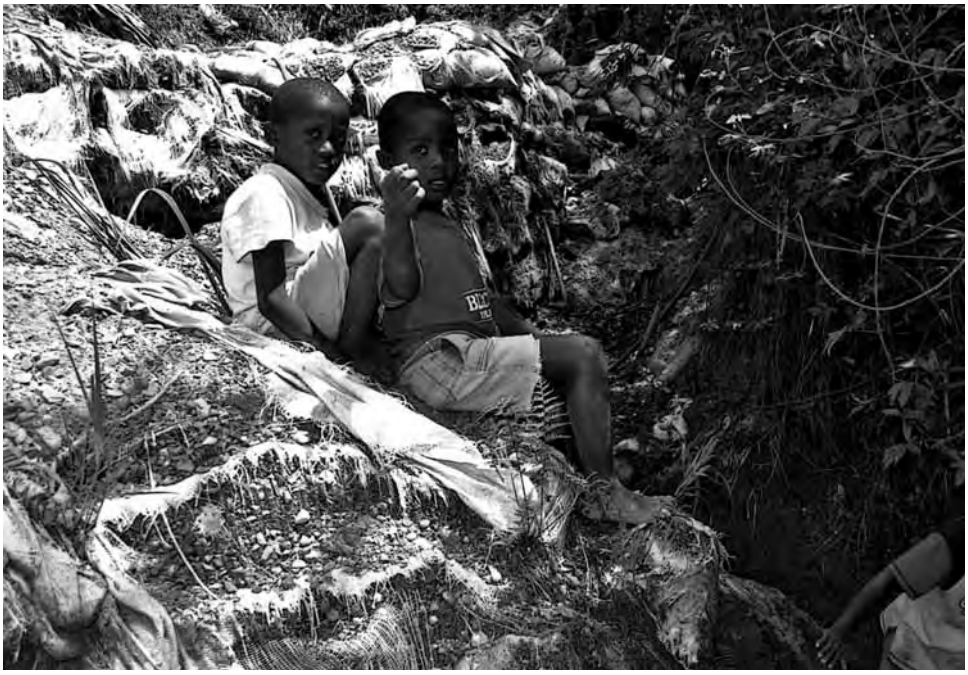
Acosta sugiere que, sumado a lo anterior, se da una concentración de rentas en pocos grupos oligopólicos que fomentan el consumo de bienes importados, obtienen ganancias fuera del país y manejan sus negocios en lugares alejados conocidos como paraísos fiscales. En países extractivistas como Colombia, particularmente con la locomotora santista, la inexistencia de estímulos para invertir ingresos provenientes de esta actividad económica en otros sectores exportadores (bienes y servicios) ha generado que, frente a la demanda internacional y la caída de los precios de los recursos naturales en los mercados mundiales, se expanda la frontera extractivista con profundas consecuencias sociales y ambientales. El problema se profundiza cuando no se potencializan nuevos sectores productivos desde este tipo de actividades extractivistas: no se desarrollan mercados internos enfocados hacia las exportaciones, no hay redistribución, la abundancia de ingresos fiscales es una ficción y se crea una cultura totalmente dependiente del exterior, minimizando las culturas locales.

Las patologías generadas por la maldición de la abundancia han sido estudiadas desde muchas escuelas de economía: clásicas, neoclásicas, regulacionistas y neoregulacionistas. Entre estas, se pueden citar la enfermedad holandesa, la negativa especialización en la exportación de materias primas en el largo plazo, las altas tasas de ganancia que a futuro pueden desencadenar un crecimiento empobrecedor, la volatilidad que caracteriza el precio de la materia prima en el mercado mundial, el auge de la exportación primaria, supeditada a los mercados especulativos financieros, la abundancia de recursos externos provenientes del auge exportador que aumenta el consumo interno y genera burbujas inflacionarias como primer síntoma de recesión y, finalmente, la situación de países exportadores de materias primas cuya experiencia no ha generado encadenamientos dinámicos necesarios para alcanzar un desarrollo coherente con sus economías.

En este sentido, se hace indispensable la consolidación de gobiernos alternativos que impulsen e implementen legislaciones y políticas ambientalistas y ecologistas que beneficien directamente a las generaciones actuales e, indirectamente, a las futuras. El derecho ambiental debe incluir en sus leyes la defensa de las poblaciones que, al estar ubicadas en lugares geográficos con reservas de agua, recursos biodiversos, ambientales y naturales, están expuestas

a la expulsión. En la última fase del capitalismo, en su versión neoliberal, los pueblos son expulsados de sus territorios sagrados y ancestrales, con lo cual se les niega su territorialidad, o son borrados culturalmente del imaginario social, lo que, en últimas, los obliga a organizarse popularmente, buscando recuperar su dignidad e identidad histórica.

Desde una visión sistémica que contemple lo antrópico, lo abiótico y lo biótico, se debe avanzar en la construcción de un derecho ambiental que tenga en cuenta normas enfocadas tanto en la preservación como en la conservación, así como una concepción donde todos los seres sean sujetos de derechos y se adopte una responsabilidad ambiental con las generaciones futuras y no solo con las presentes, superando así la visión del desarrollo sostenible funcional a los intereses extractivitas de las potencias internacionales. Lo anterior en un marco de sociedad ambiental y ciudadanía cosmopolitita como la propuesta por Gregorio Mesa: desde la responsabilidad y solidaridad ambientales, desde la justicia ambiental, desde los límites concretos y reales al capital y a la depredación, y que abarque simultáneamente lo local, lo regional, lo nacional y lo global (Mesa Cuadros: 2010, 431).



Bibliografía

Acosta, Alberto. "Realidades, mitos y necesidades de la economía extractivista", en *La maldición de la abundancia*, Quito, Ediciones Abya-Yala, 2009.

Agamben, Giorgio. *Homo sacer, el poder soberano y la nuda vida*, Valencia, Pre-textos, 2003.

Cario Carou, Heriberto. "Transformaciones de la geopolítica y la biopolítica de la soberanía: soberanía restringida y neoprotectorados formales", en *Geopolíticas: espacios de poder y poder de los espacios*, Bogotá, Editorial Carreta, 2008.

Ceceña, Ana Esther. *Hegemonía, emancipaciones y políticas de seguridad de América Latina. Dominación, epistemologías insurgentes, territorios y descolonización*, Lima, Programa Democracia y Transformación Global, 2008.

De Souza Santos, Boaventura. "Los proceso de globalización", en *Ensayos para una nueva cultura política*, Madrid, Trotta, 2006.

Foucault, Michel. *Defender la Sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.

_____. *La Historia de la Sexualidad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1978.

Furtado, Celso. *Dialéctica del desarrollo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989.

Harvey, David. *El nuevo Imperialismo*, Madrid, Ediciones Akal, 2004.

Jessop, Bob. *Crisis del Estado de Bienestar*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores, 2009.

_____. *El futuro del Estado capitalista*, Madrid, Editorial Catarata, 2008.

Klare, Michael. *Guerras por los recursos*, Barcelona, Ediciones Urano, 2003.

Leff, Enrique. *Saber Ambiental: sustentabilidad, racionalidad, complejidad, poder*, México, Editorial Siglo Veintiuno, 2004.

Maira, Luis. "Gobernabilidad y globalización", en *Diálogo sobre gobernabilidad, globalización y desarrollo*, Barcelona, Universitat de Barcelona, 2005.

Mesa Cuadros, Gregorio. *Derechos ambientales en perspectiva de integralidad*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2010.

Palacios Castañeda, Germán. "Ecología política y gobernanza de la Amazonía: Hacia un balance crítico del régimen Uribe", en *Ecología política en la Amazonia*, Bogotá, Unibiblos, 2010.

_____. "Suelo, Subsuelo y vuelo: los previsibles desafíos ecopolíticos para la región amazónica colombiana", en Alimonda, Héctor (Coord.). *La naturaleza colonizada: ecología política y minería en América Latina*, Buenos Aires, Ediciones Ciccus, 2011.

Rossenau, James N. "Cambio y complejidad, desafíos para la comprensión en el campo de las relaciones internacionales", en *Análisis Político* No. 32, Bogotá, IEPRI, sep./dic. 1997.

Sassen, Saskia. "Desnacionalización de las políticas estatales y privatización de la producción de normas", en *Estado, Soberanía y Globalización*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores, 2010.

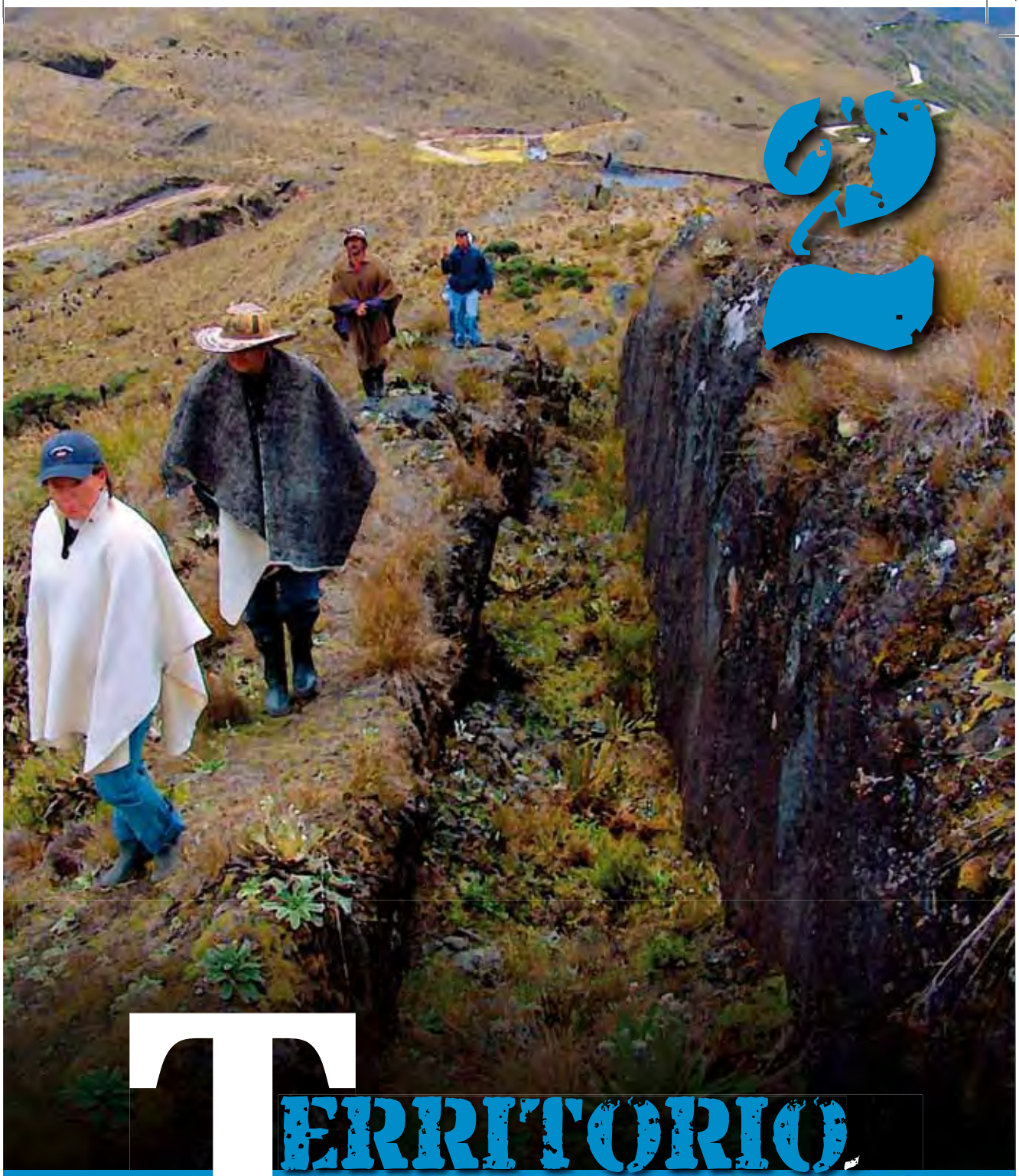
Shapiro, Michael. *Methods and Nations*, Londres, Routtedge, 2004.

Ungar, Elizabeth. *Gobernabilidad en Colombia, retos y desafíos*, Bogotá, Unibiblos, 1993.

Vega, Renán. "Transformaciones del capitalismo y emergencia del discurso sobre la biodiversidad", en *Neoliberalismo: Mito y realidad*, Bogotá, Ediciones Pensamiento Crítico, 1999.

Bases, facilités et flottes, consultado en: http://www.ciaramc.org/ciar/imagenes/imgBoletines/bol125/image006.jpg

Los diez primeros consumidores de energía, consultado en: http://gerenciayenergia.blogspot.com/2010/08/los-10-mayores-consumidores-de-energia.html



TERRITORIO FINANCIARIZACIÓN

y política minera en Colombia

EL ORO COMO *commodity* (producto básico), ESPECULACIÓN financiera y minería a cielo abierto[1]

Aurelio Suárez[2]

Introducción

Cuando se estudia el papel del oro en la historia de la sociedad humana, a través del tiempo y en los distintos modos de producción, se puede extraer una ley: a cada una de dichas funciones y periodos históricos les ha correspondido una forma particular de minería. En la Edad Antigua, en la era de los metales, la reina egipcia Hatshepsut, "la primera gran señora del mundo", satisfacía su vanidad de oro, considerado un metal especial, con esclavos que

1 Este trabajo resume aspectos sustanciales de la exposición de "Geopolítica y política de los recursos minero-energéticos en América Latina", maestría de Estudios Latinoamericanos, a cargo de la profesora Catalina Toro, facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad Nacional de Colombia.

2 Aurelio Suárez Montoya es ingeniero industrial de la Universidad de los Andes y miembro de la Academia Colombiana de Ciencias Económicas. Posee una larga trayectoria académica e investigativa, fruto de la cual ha publicado varios libros, entre los más recientes: *El Modelo Agrícola y los alimentos en la globalización; El infarto de Wall Street. Economía de los Estados Unidos; y Confianza Inversionista. Economía colombiana, primera década del Siglo XXI.* Ha sido coautor de otros sobre cuestiones agrarias, política económica, temas ambientales y el agua. Es columnista de distintos medios de comunicación, fundador y dirigente de la Asociación Nacional por la Salvación Agropecuaria y hace parte del Centro de Estudios del Trabajo, CEDETRABAJO, que publica la *Revista Deslinde*.

trabajaban boca arriba en las minas de Nubia (Sudán) o de lado dentro de las rocas de cuarzo que resquebrajaban con fuego.

Los griegos, luego de los lidios, introdujeron el oro como moneda, razón por la cual Platón ya hacía reflexiones sobre ese metal precioso, su durabilidad, divisibilidad y relativa escasez. Las minas de entonces tenían nuevas técnicas para separar el oro de la roca, como las ruedas hidráulicas. Más adelante, El Dorado ayudó a proveer a la Europa mercantil de este medio ideal e indispensable para el intercambio que las casas reales ansiaban controlar: apareció entonces la minería de aluvión en los placeres de los ríos de las colonias americanas y su explotación, aún hoy vigente, en forma de minería artesanal.

La aparición y desarrollo del capitalismo, sus necesidades de un medio de dinero y la industria manufacturera de joyería exigieron cada vez mayores cantidades de oro. Los yacimientos de California y luego los de Australia sirvieron para soportar la nueva demanda y con ella la introducción de maquinaria y equipo de extracción modernos a fin de atenderla.

A mediados del siglo XX, el oro cobró especial importancia como respaldo a la moneda mundial de intercambio, el dólar americano. Casi todos los países conformaron sus reservas monetarias y el respaldo de sus economías en oro. Durante casi 30 años se tasó la onza *troy* a 35 dólares, hasta que en 1973 Estados Unidos decidió romper con ese punto crucial en el acuerdo de Bretton Woods. A partir de ese momento, la economía de la gran potencia, como dijo Richard Nixon, sería el soporte de la divisa.

Una vez desligado el oro del dólar, su papel en la economía tomó el rumbo hacia lo que podría denominarse un *commodity*, con una variada dinámica en su demanda: como bien de consumo de lujo, como insumo clave para productos de tecnología moderna e industriales, como activo financiero que ofrece la preservación del capital y la protección de riesgos tanto para inversionistas públicos como privados y como un activo monetario. Respecto a esto último, el oro se estima menos expuesto a las fluctuaciones de los ciclos económicos y, por tanto, como "refugio" del capital en épocas de crisis, aunque en periodos de auge su consumo aumenta.

Con la fractura de Bretton Woods, el oro se convirtió en protección a la devaluación de la moneda y de la inflación. Capie y otros sostienen que, luego de aplicar distintas técnicas estadísticas para averiguar la relación entre el dólar y el oro durante un periodo de 30 años, entre 1971-2002, y también para varios subperiodos, con especial atención a la cobertura de las propiedades de oro en los episodios de crisis económica o política, "se encontró que se mueven en oposición"[3].

El 49% de la demanda física de oro en la actualidad se destina a joyería, el 41% a inversión en barras y monedas y el 10% a la industria. Hasta 2010 se habían extraído de la tierra

3 World Gold Council. "Gold and the dollar", en: http://www.gold.org/investment/research/thematic_research/gold_and_the_dollar/

168.000 toneladas de oro (5.400 millones de onzas troy): el 50%, 84.100, está ahora en joyería y objetos de lujo; el 15%, 20.200, en aplicaciones tecnológicas e industria; en inversión privada, el 18%, 31.400 toneladas; 29.000 toneladas, un 17%, en manos de los gobiernos de los países y un porcentaje muy exiguo sin identificar. En cuanto a la oferta, el abastecimiento proviene en un 40% de reciclaje y el 60% de la minería[4].

Cuadro 1
Demanda mundial de oro (Toneladas) (2002- 2010)

Destino	2002-2006 *	2009	2010
Joyería	2.548	1.813	2.016
Tecnología (Industria, dentistería y otros)	441	409	466
Inversión (Monedas, barras)	703	1.394	1.487
ETF's ***	**	617	338
TOTAL	3.692	3.618	3.970
Precio promedio Dólar / onza	301- 635	972	1.224

* Los datos son un promedio para ese quinquenio
** No disponible
*** Ver explicación sobre ETF más abajo en el texto
Fuente: www.goldcouncil.com

Capital financiero y oro

Como activo monetario el oro es el más grande y más líquido *commodity* de los mercados de futuros, después del petróleo. En 2010 los contratos abiertos (no entregados al tenedor) eran el 4%, 94.100 millones de dólares de los 2,4 billones en poder de inversionistas privados y de los gobiernos. Entre tanto, ese mismo año, los futuros en la plata eran el 50% de los lingotes en inventarios físicos. Aparentemente, los contratos de oro se vuelven físicos en una importante proporción[5].

En promedio, entre enero de 2006 y diciembre de 2010, los contratos abiertos de petróleo fueron de 201.800 millones de dólares y el volumen diario transado fue de 83.500 millones.

4 Datos extraídos de Schraeder, David. "Commodities index no substitute for gold, research shows". World Gold Council, abril 12 de 2011, en: http://www.gold.org/media/press_releases/archive/2011/04/commodities_index_no_substitute_for_gold/

5 World Gold Council. "Gold: a commodity like no other", 12 de abril de 2011, en: http://www.gold.org/download/rs_archive/Gold_a_commodity_like_no_other.pdf

En cuanto a los principales metales, para el oro el valor promedio de los contratos a futuros fueron de 50.800 millones, en tanto el volumen diario transado fue de 32.500 millones; respecto al cobre, de 53.000 millones en contratos futuros, se transaron al día 48.400; en aluminio, de 32.700, se convirtieron 10.200 millones en promedio diario; y para la plata, de un valor de contratos por 10.700 millones, se comerciaron en promedio diario 4.500[6].

De los *commodities* agrícolas, el de mayor liquidez es la soya, que en ese mismo periodo cerró 8.900 millones de dólares diarios, de 25.800 millones de contratos abiertos en total; el maíz realizó al día en promedio 5.300 millones de un volumen total de 26.400 millones en contratos; y el café, el menos líquido, de 15.500 millones de contratos a futuros abiertos, solo hizo efectivos al día 1.500 millones[7].

Cuadro 2
Porcentaje del valor de los contratos a futuros que se realizaron en promedio al día para distintos *commodities* (enero 2006 - diciembre 2010)

Petróleo	Oro	Cobre	Aluminio	Plata	Soya	Maíz	Café
41%	64%	91%	31%	42%	34%	20%	9%

Fuente: World Gold Council, "Gold: a commodity like no other", en: http://www.gold.org

Los contratos a futuro también se denominan papel-oro o ETF y son certificados que garantizan la posesión de cierta cantidad de oro, monedas o lingotes, que el vendedor se compromete a entregar físicamente si el comprador la exige. Este tipo de mercado se clasifica dentro de los no-regulados y está bajo el sistema OTC (Over-The-Counter), en el cual las contrapartes establecen relación entre sí para realizar una transacción. En 2009, David Einhorn, director de Greenlight Capital, anunció que había movido las inversiones en oro de su fondo de 5.000 millones de dólares desde el ETF hacia los lingotes por la sospecha de que "no están respaldados por oro físico"; es decir que, según él, está montada una burbuja especulativa sobre el metal[8].

Este hecho se niega reiteradamente. Sin embargo, algunos trabajos teóricos hablan del fenómeno del *backwardation*, que consiste en que el precio al día del oro es menor que la cotización a futuro debido el margen de desconfianza que pueden tener los compradores de que sus inversiones en papel no tengan respaldo físico. Fekete y otros no descartan que el mercado del oro produzca lo que Von Mises denominó *Crack-Up-Boom* (explosión final de la burbuja), que no es más que una parálisis en el mercado del oro. Ante la incertidumbre, quienes tienen

6 Ibíd.

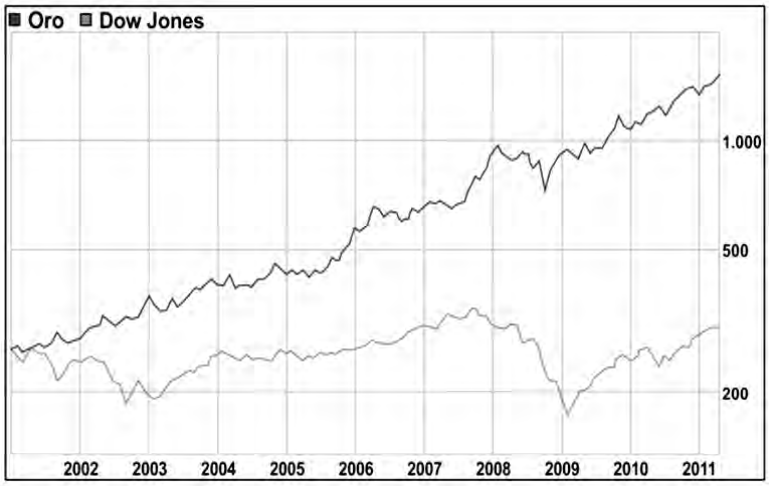
7 Ibíd.

8 PrecioOro.com. "ETF Oro", 13 de julio de 2011, en: http://www.preciooro.com/etf-oro.html

el oro físico no lo ofrecen, por lo que, a causa de esto, los deudores de contratos no tendrían cómo responder a los tenedores, con lo cual sobrevendría un infarto en los circuitos de compra y venta[9].

Esa circunstancia de *Crack-UP-Boom* es el estallido de la madre de las burbujas, la del oro, el "refugio", que pertenece a una segunda generación de burbujas típica de tiempos de post-crisis donde el oro tiene escaladas permanentes. El precio, de hecho, ha venido en un rally ascendente que hace prever una burbuja. Sin embargo, los trabajos del World Gold Council se oponen a esta hipótesis basados en que 1) "los desarrollos de los precios del oro no re-ensamblan las estadísticas de otras burbujas del pasado"; 2) "que el oro mantiene respecto a activos financieros reconocidos una proporción consistente en el largo plazo" (véase gráfico 3 en un comparativo con el índice Dow Jones); y 3) "que aún hay un espacio "robusto" en tanto crece la demanda de los países emergentes, hay un cambio fundamental en el comportamiento de los bancos centrales y a la aparición de nuevos avances industriales que demandan oro"[10].

Gráfico1
Evolución del precio del oro (dólares por onza) (2000-2011) y del índice Dow Jones



Fuente: PrecioOro.com, en: http://www.preciooro.com/oro-2011.html

9 Weiner, Keith. "El backwarding permanente del oro: la explosión final de la burbuja", mayo de 2011, en: http://trumanfactor.com/2011/el-backwarding-permanente-del-oro-la-explosion-final-de-la-burbuja/2

10 World Gold Council. "The 10 year gold bull markets in perspective", en: http://www.spdrgoldshares.com/media/GLD/file/201009_Gold_Bull_Market.GA_.pdf

Consecuente con la cabalgata del precio, se denotan los retornos de la inversión en oro sobre los de otros bienes básicos. El cuadro 3 reitera que en los últimos 20 años el oro prima sobre los demás: hasta el doble del platino, cinco veces el petróleo y el índice de los energéticos, casi cuatro veces respecto al cobre y más de tres veces el índice de metales industriales.

Cuadro 3
Correlación en los retornos para varios commodities e índices de *commodities*
(Enero 1991 – Diciembre 2010)

Commodity	Oro
Oro	1
Plata	0,67
Platino	0,47
Cobre	0,26
Petróleo crudo	0,21
Índice Commodity S &P GS	0,28
Índice de Energía Liviana S & P GS Com.	0,35
Commodity Index[3] DJ-UBS	0,39
Índice de Energía	0,21
Índice de Metales Industriales	0,28
Índice de Agricultura	0,2
Índice de Granos	0,18
Índice de Ganadería	0

Fuente: World Gold Council, "Gold: a commodity like no other", en: http://www.gold.org

Al mirarse los retornos anuales promedio de los últimos 35 años, de nuevo el oro aparece con rendimientos reales del 5,8%, pero si se hace la retrospectiva de los últimos 20, se sube al 6,6%; en 2010 llegó a alcanzar hasta el 29%. Así mismo, la volatilidad, exceptuando la de carne de ganado, es la menor. Esto puede verse con más detalle en el cuadro 4.

Cuadro 4
Retornos anuales y volatilidad en $US para varios commodities e índices de commodities en periodos seleccionados (1975-2010)

	Retornos Anualizados (%)			
	1975 - 2010	1991 - 2010	2008	2010
Oro	5,8	6,6	4,3	29,2
Índice de Commodities S&P GS	6,7	3,6	-51,2	10,7
Índice de Commodities Energía Liviana S&P GS	5,8	3,2	-43	18,6
Índice de Energía	n.a.	3,8	-58,2	3,6
Índice de Metales Industriales	n.a.	6,4	-52,5	18,5
Índice de Agricultura	-0,2	0,6	-30,2	35,8
Índice de Granos	-0,3	-0,9	-30,6	32,3
Índice de Cárnicos	7,4	-1	-27,9	12,6
Petróleo Crudo	5,9	7,4	-62,3	1,5
Plata	4,4	10	-30,4	73,8
Platino	n.a.	12,3	-41,8	18,7
Cobre	n.a.	12,3	-56,8	34,5

Notas:

1. Cómputos basados en índices de retornos totales de commodities de S&G

2. Retorno anual ponderado, también conocido como tasa de crecimiento anual

Fuente: World Gold Council, "Gold: a commodity like no other", en: http://www.gold.org

En la literatura presente, en especial luego de la crisis económica y financiera iniciada a partir del infarto de Wall Street el 14 de septiembre de 2008, el oro ha resurgido como indicador de crisis en la medida en que se remarca su papel en la cobertura de riesgo ante la volatilidad del dólar y la inflación. Un trabajo de Capie de 2004 define que las características de "activo homogéneo" aseguran como condición necesaria esa cobertura. Adicionalmente, advierte que para ello compite con los bonos de los gobiernos, pero lo hace en un mercado más accesible y menos restringido que dichos títulos. Así mismo, anota que su precio puede caer cuando los inversionistas se mueven en el mercado de divisas al presentarse entre las monedas fluctuaciones de las que pudieran sacar provecho, cuando existen problemas en los países productores

o cuando los gobiernos salen a vender sus reservas del metal, como lo hiciera Gordon Brown en Gran Bretaña[11].

Con respecto a la cobertura frente a la inflación, Artigas señala que "en un mundo centrado en Estados Unidos, el oro desafía el molde". Con ello quiere decir que aunque el oro "ha probado ser un activo independiente de los otros activos financieros tanto en periodos de expansión como de recesión", sí tiene correlación "con la oferta de dinero en un contexto global". Plantea que

> Intuitivamente, puede existir una relación positiva entre la oferta de dinero y el oro en cualquier caso. En primer lugar, si la oferta de dinero es acompañada por el crecimiento económico, el aumento de riqueza y el acceso al capital pueden aumentar la demanda de bienes de consumo de lujo, incluido el oro. En segundo lugar, como el exceso de dinero entra en el sistema y la economía permanece estancada, las presiones de la inflación puede inducir a los inversores para salvaguardar su riqueza, aumentar su exposición a activos duros, tales como el oro[12].

Aunque el anterior razonamiento cuestiona de alguna manera la teoría del oro como refugio, está acompañado de un modelo que explica que "en tanto aumenta la oferta de dinero, aumenta el precio del oro", que el desfase entre uno y otro episodio es de seis meses y que ocurre tanto en periodos de crecimiento como de inyección monetaria como política de reactivación económica. Así mismo, que no solo se refiere al aumento de la oferta monetaria en Estados Unidos, sino también en India, Europa y Turquía y que, con respecto a la primera, "un cambio en la oferta de dinero del 1% se correlaciona con el precio del oro en 0,9%; 0,5% para la Unión Europea; 0,7% para Reino Unido; y 0,05% para India y Turquía"[13].

El oro en la época del capital financiero y la minería a cielo abierto

Como en cada modo de producción el oro cumple una función, a ella también le ha correspondido un tipo particular de minería. Al periodo del oro como *commodity* lo acompaña la minería a cielo abierto. Un caso notable de este tipo es el proyecto de explotación minera de La Colosa en Cajamarca. Una descripción de ella da la idea de lo que es la minería contemporánea, la reproducción de un modelo que está en Sudáfrica, Australia, Perú, Canadá, Rusia o Chile y en

11 Forrest, Capie; Terence, Mills; Geoffrey, Wood. "Gold as a hedge against the dollar", en *Journal of International Financial Markets Institutions & Money*, 2004, en: http://ejournal.narotama.ac.id/files/Gold%20as%20a%20hedge%20against%20the%20dollar.pdf

12 Artigas, Juan Carlos. "Linking global money supply to gold and to future inflation", febrero de 2010, en: http://www.gold.org/download/rs_archive/money_supply_paper_jan10.pdf

13 Ibíd.

las regiones de grandes yacimientos de recursos naturales, ya sea de carbón, oro, cobre, plata, otros metales o diamantes.

La Colosa está catalogada por un potencial de 13 millones de onzas en una extensión de 1.500 metros de largo y 600 de ancho. En 2007 el presidente de AngloGold Ashanti, Mark Cutifani, dijo con respecto a este y a otros proyectos: "Hemos añadido más de 20 millones de onzas de recursos totalmente nuevos a nuestra cartera durante los últimos quince meses. Con estos resultados de la exploración fuerte, nuestro siguiente paso será que sigan perfeccionando nuestros procesos, convertir esos recursos a las reservas y luego llevarlos a la cuenta económica"14.

Este es el yacimiento más grande hallado en los últimos 10 años en todo el mundo, con 800.000 onzas de oro al año, un área de influencia de 515 hectáreas, una extracción anual de roca mineral de entre 20 y 35 millones de toneladas, y un costo de 2.000 millones de dólares. La explotación de 9,7 millones de toneladas tiene como precio de equilibrio 700 dólares la onza; a las 10,8 millones el precio debe ser de 800 dólares por onza y de 1.000 dólares para llegar al tope de 12,9 millones de onzas[15].

El proyecto tendrá gran impacto sobre la calidad y cantidad de agua, incluyendo 161 nacimientos y las aguas subterráneas que surten a 27 municipios del departamento del Tolima en Colombia. Adicionalmente, en el mejor de los casos, al considerarse que se extraerán 3,3 gramos por tonelada de roca, implicará la remoción de mínimo 110 millones de toneladas de material en 20 años, a razón de más de 5 millones de toneladas al año, es decir, cerca de 15.000 diarias.

Esa explotación se ha proyectado para el año 2018 y su costo de producción se estima en 3.500 millones de dólares. Algunos anuncios corporativos sobre esta mina dicen: "La compañía, que tiene sede en Johannesburgo, cuenta con proyectos como el de La Colosa, que podría duplicar su producción en las Américas, para compensar la declinación de las minas en Sudáfrica"; "Colosa es el descubrimiento de oro más importante del mundo en una década"; "es un posible 'generador de compañía', puede producir unas 800.000 onzas de oro por año, o casi 20% de la producción mundial"[16].

A este tipo de explotación corresponde la minería básica actual. El cuadro siguiente hace un recuento de las principales explotaciones mundiales, todas con características de *big hole* y *open pit*.

14 AngloGold Ashanti. "AngloGold Ashanti Announces Significant Exploration Results at 100% Owned La Colosa Project in Colombia. 6 de mayo de 2008", en: http://www.anglogold.co.za/Additional/Press/2008/AngloGold+Ashanti+Announces+Significant+Exploration+Results+at+100+percent+Owned+La+Colosa+Project+i.htmto

15 Información de www.anglogold.com y http://sal.rcn.com.co/especiales/lacolosa/doc/informe-pax-christi-sobre-aga-cajamarca.pdf

16 País Minero. "La primera producción de AngloGold en La Colosa se aplazará hasta 2018", en: http://www.paisminero.com/index.php?option=com_content&view=article&id=3524:la-primera-produccion-de-anglogold-en-la-colosa-se-aplazara-hasta-2018&catid=129:otros-minerales&Itemid=300105

Cuadro 5
Principales minas a cielo abierto en el mundo (2010)

Nombre mina	País	Mineral	Características
El Cerrejón	Colombia	Carbón	69 mil hectáreas; capacidad de producción por encima de 30 millones de ton / año; es principal en la producción de más de 20 millones de quilates en Rusia.
Udachnaya	Rusia	Diamantes	600 metros de profundidad
Grasberg	Indonesia	Oro, cobre y plata	610 mil ton./ año de cobre ; 174 mil de kilos de plata; 58.400 kilos de oro
Kimberly – Big Hole	Sudáfrica	Diamantes	17 hectáreas; diámetro de 463 metros y 240 de profundidad.
Diavik	Canadá	Diamantes	Una isla en el Ártico de 20 Km.2; 1.600 kilos /año
Chuquicamata	Chile	Cobre	30 millones de ton; molibdeno; 4,3 Km. de largo; 3 de ancho y 850 metros de profundo.
Birghan Canyon	USA	Cobre	1.900 acres; 1,2 Km. de ancho y 4 Km. de profundo
Escondida	Chile	Cobre	1,48 millones de ton./año
Mirny	Rusia	Diamantes	1,2 Km. de ancho y 525 metros de profundidad.
Kalgoorlie	Australia	Oro	3,5 Km. de largo; 1,5 Km. de ancho; y 360 m. de profundo. Treinta ton/año

Fuente: "The World Largest Open Pit Mines", en: www.bukisa.com

En el periodo del capital financiero se generan retornos adicionales: valores bursátiles y valores de mercado de las compañías

Finalmente, esta minería requiere grandes operadores que dirijan enormes volúmenes y la complejidad que conlleva ponerla en marcha, aunque algunos no lo hacen directamente sino mediante subcontratación. Paralelo con la relación de la minería como un *commodity* se han consolidado grandes consorcios apalancados por el capital financiero, muchos de ellos como fuertes jugadores en bolsas internacionales como la de Toronto, que es la primera en este renglón en el mundo.

Sus logros se convierten a la vez en fuentes de ganancia, en tanto los valores de las compañías y sus patrimonios se robustecen en la medida en que crece el valor de los minerales que explotan o que tienen bajo control. Las 100 principales empresas mineras tienen un valor de mercado de 2 billones de dólares, entre las cuales las 15 primeras tienen el 50% del total de los activos. Un registro de las primeras empresas se muestra a continuación.

Cuadro 6
Diez principales empresas mineras del mundo (2009)

Nombre	País	Sector	Valor - acción	Valor de mercado (mil millones dólares USA)
BHP Billiton	Australia	Diversificado	20,83 *	209,11
Vale do Rio Doce	Brasil	Hierro y cobre	31,33 **	165,7
Rio Tinto	Inglaterra	Diversificado	35,4 *	135,45
Shenhua	China	Carbón	34,65 ***	83,7
Anglo American	Inglaterra	Diversificado	28,22 *	60, 99
Suncor	Canadá	Arenas de Petróleo	38,58 ****	58,15
Xstrata	Suiza	Diversificado	12,08 *	57,13
Barrick	USA	Oro	41,64	40,98
Freeport MacMoran	USA	Cobre y oro	88,09	37,87
NMDC	India	Hierro y diamantes	427,4 *****	37,2

Nota: (*) Libra esterlina; (**) dólar USA; (***) yuan; (****) dólar Canadá; (*****) rupia.

Fuente: "100 Top mining companies", en: mineweb.co.za/mineweb/view/mineweb/en/page67

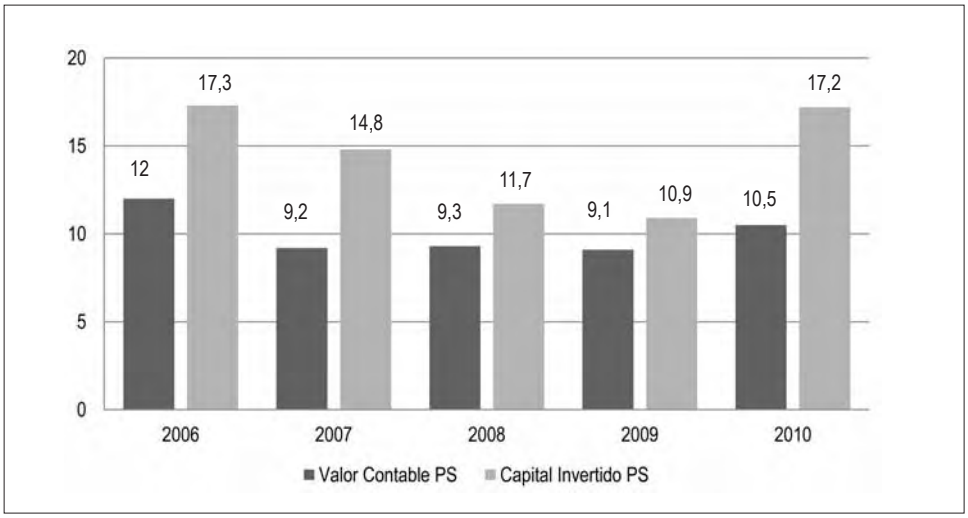
En cuanto al oro, un catálogo de las diez primeras en el mundo vuelve a incluir a Barrick y adiciona a Gold Corp. (Canadá), Newmont Mining Corp (USA), Newcrest Mining Ltd. (Australia), Kinross Gold Corporation (Canadá), AngloGold Ashanti (Sudáfrica), Polyus Gold (Rusia), Agnico Eagles Mines (Canadá), Gold Fields Ltd. (Sudáfrica) y Yamana (Canadá). Casi todas estas compañías están listadas en la Bolsa de Toronto.

Un informe complementario al cuadro anterior indica que el aumento promedio del valor de las respectivas acciones en 2009 para las 100 primeras compañías mineras del mundo, con respecto a su valor más bajo en 2008, fue del 227%. En el caso de la AngloGold Ashanti, que explora la mina La Colosa, fue del 96,3%. La evolución de su comportamiento accionario y su valor de mercado en los últimos años se muestra en los gráficos 2 y 3.

Gráfico 2
AngloGold Ashanti. Comportamiento de la acción (Dólar USA) (2006-2011)

Fuente:http://www.marketwatch.com/investing/stock/AU/charts?countryCode=US&submitted=true&intflavo

Gráfico 3
AngloGold Ashanti. Evolución del valor de mercado (2006-2010)



Fuente: http://www.advfn.com/p.php?pid=financials&symbol=NYSE%3AAU

Finalmente, también se utilizan algunos índices especializados para identificar a las más sólidas compañías en los mercados emergentes. The Dow Jones Emerging Markets Metals & Mining Titans 30 Index las selecciona "basado en la capitalización de mercado, los ingresos y la

ganancia neta". En 2009, las diez primeras empresas fueron Vale do Rio Doce (Brasil), Impala Platinum Holdings, Shenhua (China), AngloGold Ashanti (Sudáfrica), Norilsk (Rusia), Compañía Siderúrgica Nacional (Brasil), Gold Fields (Sudáfrica), Gerdau (Brasil), Jindal Steel (India) y Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais (Brasil)[17].

Epílogo

El oro ha jugado distintos papeles en la sociedad a través de la historia, en el presente juega uno adicional: el de *commodity*. Está incluido en los portafolios de los mercados a futuros y en ese campo es el "valor" que ofrece los mejores retornos, lo cual se comprueba con una retrospectiva de índices bursátiles de los últimos 20 años. También es el de menor varianza o "volatilidad".

La ampliación a este rol en el mercado especulativo requiere un respaldo mayor en las actividades exploratorias y extractivas; no es suficiente el tipo de explotación industrial de finales del siglo XIX y comienzos del XX. De ese requerimiento surge la minería a cielo abierto, la forma contemporánea principal.

La explotación a gran escala genera retornos adicionales, no solo de volumen, sino también de respaldo a las operaciones especulativas. Además, da seguridad de respaldo físico a las operaciones a futuros en las bolsas e incide en la apreciación del *commodity* y en el valor de mercado de las compañías y de los fondos de inversión involucrados.

Este breve ensayo pretende develar los aspectos nuevos en la minería de oro que crean un marco de costos/beneficios en el cual las naciones proveedoras acarrean en mayor proporción con los primeros y los agentes externos, compañías, inversionistas agentes de mercado de capitales y otros derivan la parte del león de utilidades y ganancias.

Una buena porción de dichos costos se incorpora en las denominadas "externalidades" como afectaciones a terceros en los procesos de extracción y explotación. La minería, que de por sí se ha caracterizado por ese tipo de impactos a otros agentes, cuando se eleva a la categoría de gran escala y cielo abierto los incrementa a grados superiores.

A esta nueva fase de la minería, en la que Colombia también transita, le deben corresponder nuevos marcos de análisis y de evaluación más allá de las teorías neoclásicas y tradicionales, de los formalismos para cumplir con las licencias ambientales o de las dádivas a la comunidad que se incluyen en la célebre responsabilidad social. El país está reclamando un marco integral, completo y afinado que le permita construir una verdadera política pública con la cual pueda atender, en aras del interés nacional y el bienestar general e intergeneracional, la avalancha desbordante del auge minero-energético.

17 Hunkar, David. "Top 10 metals and mining stocks", septiembre de 2009, en: http://seekingalpha.com/article/162818-top-10-metals-and-mining-stocks

Bibliografía

AngloGold Ashanti. "AngloGold Ashanti Announces Significant Exploration Results at 100% Owned La Colosa Project in Colombia. 6 de mayo de 2008", Publicación digital en: http://www.anglogold.co.za/Additional/Press/2008/AngloGold+Ashanti+Announces+Significant+Exploration+Results+at+100+percent+Owned+La+Colosa+Project+i.htmto

Artigas, Juan Carlos. "Linking global money supply to gold and to future inflation", febrero de 2010, Publicación digital en:

http://www.gold.org/download/rs_archive/money_supply_paper_jan10.pdf

Capie, Forrest; Mills, Terence; Wood, Geoffrey. "Gold as a hedge against the dollar", en Journal of International Financial Markets Institutions & Money, 2004, Publicación digital en: http://ejournal.narotama.ac.id/files/Gold%20as%20a%20hedge%20against%20the%20dollar.pdf

Hunkar, David. "Top 10 metals and mining stocks", septiembre de 2009, Publicación digital en: http://seekingalpha.com/article/162818-top-10-metals-and-mining-stocks

País Minero. "La primera producción de AngloGold en La Colosa se aplazará hasta 2018", Publicación digital en: http://www.paisminero.com/index.php?option=com_content&view=article&id=3524:la-primera-produccion-de-anglogold-en-la-colosa-se-aplazara-hasta-2018&catid=129:otros-minerales&Itemid=300105

Schraeder, David. "Commodities index no substitute for gold, research shows", World Gold Council, 12 de abril de 2011, Publicación digital en: http://www.gold.org/media/press_releases/archive/2011/04/commodities_index_no_substitute_for_gold/

Weiner, Keith. "El backwarding permanente del oro: la explosión final de la burbuja", mayo de 2011, Publicación digital en: http://trumanfactor.com/2011/el-backwarding-permanente-del-oro-la-explosion-final-de-la-burbuja/2

World Gold Council. "Gold and the dollar", Publicación digital en: http://www.gold.org/investment/research/thematic_research/gold_and_the_dollar/

_____. "Gold: a commodity like no other", 12 de abril de 2011, Publicación digital en: http://www.gold.org/download/rs_archive/Gold_a_commodity_like_no_other.pdf

_____. "The 10 year gold bull markets in perspective", Publicación digital en: http://www.spdrgoldshares.com/media/GLD/file/201009_Gold_Bull_Market.GA_.pdf

MINERÍA e hidrocarburos en COLOMBIA

¿Sostenibles para las finanzas públicas y el desarrollo?[1]

Guillermo Rudas Lleras[2]

Este trabajo se centra en el análisis del potencial que tiene el sector de minas e hidrocarburos para contribuir al desarrollo del país, especialmente en términos de sus aportes a las finanzas públicas. En primer lugar se hacen algunas consideraciones sobre los retos que desde el punto de vista fiscal le plantea el Plan Nacional de Desarrollo a este sector; y el peso del mismo en el contexto fiscal tanto por vía del impuesto a la renta y al valor agregado (con destino al presupuesto nacional), como en relación con sus contribuciones por vía de las regalías a las finanzas territoriales.

A continuación se presentan algunas reflexiones sobre las condiciones que, según diversos autores, deben darse para que el sector primario pueda constituirse efectivamente en un

1 Este documento es un avance del trabajo *La locomotora minera: ¿Crecimiento compatible con la adaptación al cambio climático?,* preparado para el seminario *Las locomotoras de desarrollo y adaptación al cambio climático,* organizado por el Foro Nacional Ambiental y Fescol (Bogotá, 25 y 26 de abril de 2012). Una primera versión, con datos preliminares aquí revisados y ajustados, se publicó en *Razón Pública* (29 de enero de 2012) en el artículo *La locomotora minera a toda marcha ¿pero paga lo que debe?* Agradecimientos especiales a Fernando Zarama y Álvaro Pardo por sus valiosos comentarios y sugerencias en relación con la interpretación de las cifras fiscales aquí presentadas. De todas formas, la responsabilidad por los errores y omisiones son de exclusiva responsabilidad del autor.

2 Economista. Profesor universitario y consultor independiente.

motor de desarrollo, sin caer en lo que en muchos casos se ha transformado en una tragedia para los países altamente dependientes de las exportaciones de materias primas a los mercados internacionales. Especialmente se resalta una condición fundamental para que un sector como el minero y de hidrocarburos pueda transformar los altos ingresos en reales condiciones de desarrollo económico: la fortaleza de las instituciones del Estado.

En este contexto, se aborda el análisis del tema central de estas notas: la evaluación de los aportes del sector minero y de hidrocarburos a las finanzas públicas durante la década pasada a través de dos grandes rubros, el impuesto a la renta y las regalías, resaltando especialmente lo sucedido en los tres últimos años de la misma (2008 a 2010).

Finalmente, se concluye mostrando la gran debilidad del Estado para captar recursos fiscales de esta actividad y se formulan algunos interrogantes centrales al respecto.

El Plan Nacional de Desarrollo y la expectativa minera

De acuerdo con las estimaciones empleadas para diseñar el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, si no se produjeran ajustes a la economía colombiana el producto interno bruto (PIB) crecería durante dicho período a una tasa del 4,5 por ciento anual (escenario base). El Plan se plantea entonces cinco locomotoras de crecimiento que permitirían llevar este ritmo hasta un 6,2 por ciento anual. Para tal efecto se establece que el sector minero y de petróleos contribuiría con 0,3 puntos a este crecimiento, vivienda con 0,4 puntos, agropecuario con 0,1 puntos, infraestructura con 0,3 puntos e innovación con 0,6 puntos (DNP: 2011, 584). En el caso de la minería e hidrocarburos esta meta opera en un escenario favorable, dada la situación de precios crecientes de estas materias primas que se ha sostenido durante los últimos tres años, incluso a pesar de la crisis de varias de las principales economías mundiales.

Esta meta de impacto sobre el crecimiento de la economía viene igualmente acompañada de una expectativa de mayor crecimiento del empleo, el cual pasaría de generar 1,5 millones de nuevos empleos durante el período si se mantuviera la línea base, a generar 2,4 millones de empleos con las políticas del Plan; es decir, 900 mil empleos como resultado del empuje adicional de las cinco locomotoras (DNP: 2011, 585). Sin embargo, aunque la minería aportaría 104 mil empleos adicionales, sería la locomotora con la más modesta contribución a disminuir el desempleo. Contrasta de manera notable esta expectativa con todas las demás locomotoras, pero muy especialmente con las de infraestructura y sector agropecuario, las cuales aportarían respectivamente 248 y 220 mil nuevos empleos. En este sentido, el Plan le asigna a estos dos sectores un lugar en la generación de empleo muy por encima del que le atribuye al minero, a pesar de que a la infraestructura se le otorga un aporte al crecimiento económico muy similar al que se estima para la minería; además de que se asume que la agricultura aportaría alrededor de una tercera parte al crecimiento adicional del PIB que lo estimado para esta última.

Por otra parte, el Plan Nacional de Desarrollo planteó como meta macroeconómica reducir el déficit del gobierno central de 4,2 a 2,4 por ciento del PIB, buscando contrarrestar la tendencia deficitaria acentuada especialmente a partir del 2008. Para cumplir con esta meta, se planteó transformar durante el período del Plan el balance primario (es decir el balance fiscal, neto del pago de intereses sobre la deuda) de un déficit de 1,4 por ciento a un superávit de 0,8 por ciento del PIB (DNP: 2011, 591). Este objetivo es consistente con la visión de un grupo de expertos de las autoridades económicas del país, quienes recomendaron establecer una regla fiscal focalizada en el control del déficit primario, ahorrando en las épocas de altos ingresos y financiando con dicho ahorro el déficit generado en las épocas de bajos ingresos (BR, MHCP y DNP: 2010). Opinión que resalta la necesidad de aprovechar la expansión prevista de las actividades minero-energéticas, contrarrestando los efectos macroeconómicos no deseados que podría producir una eventual apreciación de la tasa de cambio generada por dicha expansión.

Esta percepción del potencial de la minería y los hidrocarburos para contribuir a subsanar el déficit fiscal tiene su fundamento, entre otros factores, en el alto peso del sector minero en la generación de ingresos tributarios nacionales. Esto se puede observar con claridad al analizar las dos principales fuentes de recursos del presupuesto nacional: el impuesto a la renta y el impuesto al valor agregado (IVA)[3]. A pesar de tener una participación relativamente pequeña en el IVA generado, con menos del 8 por ciento del total declarado en los últimos tres años con información (ver tabla 2), su participación en el impuesto a la renta coloca a este sector en el primer lugar de todos los sectores económicos, con más de la cuarta parte del total declarado en el país por este concepto y más del doble que lo declarado por todo el sector manufacturero (ver tabla 1)[4].

Por otra parte, las regalías generadas por la minería y los hidrocarburos se constituyen en un aporte determinante de las finanzas territoriales del país, especialmente dinámicas durante la segunda mitad de la pasada década (ver tabla 3). Si se toma como referencia igualmente el período 2008-2010, los aportes de regalías a las regiones equivalen a más del setenta por ciento del total declarado por impuesto de renta e IVA por el mismo sector. Todo ello en un escenario en donde, a partir de la reciente reforma del régimen de distribución de regalías, tendrá un impacto financiero mucho más equitativo toda vez que estos recursos no seguirán concentrados en las regiones productoras como sucedía hasta antes de la reforma.

3 Entre 2008 y 2009 la DIAN recaudó, en términos corrientes, un promedio de 68,7 billones de pesos anuales, de los cuales el 41,5% correspondieron a impuesto a la renta y el 42,7% al IVA. Ver al respecto DIAN, Ingresos tributarios administrados por la DIAN 1970-2012 (actualizado el 29 de febrero de 2012).

4 De todas formas estos valores no representan exactamente recaudos efectivos, aunque sí parece presentarse un elevado cumplimiento. Por ejemplo, de los 5,5 billones declarados como impuesto a la renta a pagar por el sector correspondientes al año fiscal 2010, las autoridades reportan recaudos durante el 2011 de 5,3 billones que representan más del 95% de lo declarado (http://www.minminas.gov.co/minminas/index.jsp?cargaHome=2&opcionCalendar=4&id_noticia=1354).

Tabla 1

Impuesto neto de renta declarado por personas jurídicas y naturales, según sector económico. 2000 - 2010 (Miles de millones de pesos corrientes)

Sector	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010(**)
Minero(*)	1.598	3.153	1.238	2.194	2.757	3.153	3.353	4.771	6.467	3.695	5.523
Manufactura	1.098	2.015	1.440	1.652	1.832	1.986	2.544	3.407	2.654	2.416	2.643
Servicios financieros	721	1.984	1.103	1.212	1.504	1.940	1.725	1.655	2.574	3.054	2.671
Comercio	768	1.631	976	1.248	1.369	1.536	1.856	2.112	2.445	2.158	2.530
Otros servicios	669	1.176	854	1.046	1.114	1.191	1.526	1.392	2.227	2.278	1.894
Electricidad, gas y vapor	174	1.128	343	564	911	1.128	990	965	1.184	1.498	1.562
Transporte, almacen. y comunic.	389	752	580	646	740	760	913	1.116	1.310	1.351	1.189
Construcción	121	336	152	176	240	320	379	478	627	650	718
Agropecuario, silvicultura y pesca	129	187	173	196	192	184	230	227	282	265	170
No clasificado	22	44	27	42	46	555	68	19	354	85	3
Asalariados	269	295	333	614	778	520	959	1.173	1.345	1.449	
Total	**5.957**	**12.700**	**7.219**	**9.590**	**11.484**	**13.271**	**14.541**	**17.315**	**21.469**	**18.900**	**18.902**

(*) Incluye explotación de hidrocarburos y su refinación.
(**) Por falta de información, en 2010 se incluyen únicamente personas jurídicas.
Fuente: Este trabajo, con base en DIAN. Agregados de las declaraciones tributarias, 2000 a 2010.

Tabla 2

Impuesto al valor agregado (IVA) generado según sector económico. 2000 - 2010
(Miles de millones de pesos corrientes)

Sector	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Manufactura	2.122	2.475	2.635	3.075	3.308	3.754	4.085	4.862	5.213	5.690	6.084
Otros servicios	892	1.097	1.222	1.514	1.737	2.140	2.593	3.195	3.583	4.038	4.581
Comercio	1.517	1.505	1.637	1.901	2.464	2.649	3.649	3.586	4.220	4.218	4.254
Transporte, almacen. y comunic.	700	832	974	1.190	1.330	1.422	1.704	2.222	2.283	2.471	2.754
Minero	571	634	608	770	1.044	1.020	1.384	1.489	1.559	1.334	1.774
Servicios Financieros	403	501	632	757	799	887	884	1.099	1.128	1.376	1.582
Construccion	67	84	89	109	141	179	237	328	382	431	494
Agropecuario, silvicultura y pesca	36	36	43	78	69	83	92	142	184	171	174
Electricidad, gas y vapor	59	70	85	197	182	209	191	120	113	116	132
Asalariados	1	1	1	1	3	7	10	20	31	34	35
No clasificado	-	-	-	-	-	-	-	188	461	467	177
Total	**6.367**	**7.235**	**7.927**	**9.593**	**11.077**	**12.350**	**14.829**	**17.252**	**19.159**	**20.346**	**22.042**

(*) Incluye explotación de hidrocarburos y su refinación.
Fuente: Este trabajo, con base en DIAN. Agregados de las declaraciones tributarias, 2000 a 2010.

Tabla 3
Regalías distribuidas, según actividad minera y de hidrocarburos. 2000 - 2011
(Miles de millones de pesos corrientes)

Actividad	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Petróleo (ANH)	(...)	(...)	(...)	(...)	1.695	2.065	2.900	4.266	4.854	3.697	5.180	7.183
Carbón	65	172	184	221	167	468	563	643	1.027	1.304	931	1.269
Oro	22	16	16	49	34	39	26	30	57	92	120	158
Níquel	51	15	27	65	76	106	135	282	174	109	174	175
Resto	6	8	8	8	8	8	12	20	12	23	9	10
Total	**(...)**	**(...)**	**(...)**	**(...)**	**1.981**	**2.686**	**3.636**	**5.240**	**6.124**	**5.225**	**6.414**	**8.794**

(...) Sin información disponible

Fuente: Cáculos propios con base en Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) y Unidad de Planeación Minero Energética (UPME)

Fortaleza institucional: condición *sine qua non* para desarrollar la minería

La dinámica del mercado de minerales e hidrocarburos en el escenario mundial genera expectativas de crecimiento acelerado de ingresos por las exportaciones, no solo por el alza de precios, sino por el incentivo a la inversión extranjera y el consecuente incremento de la producción. Esto genera una oportunidad para las finanzas públicas y, en particular, para la meta de manejo del déficit fiscal; pero, igualmente, un choque en los ingresos conlleva también riesgos macroeconómicos en cuatro direcciones básicas (BR, MHCP y DNP: 2010).

a. La entrada masiva de recursos externos, o la expectativa de ingreso de estos recursos, tiende a revaluar el tipo de cambio real con riesgo de deterioro de la balanza de pagos derivada de la pérdida de competitividad de las exportaciones y el aumento del consumo de los bienes importados.

b. Un incremento de precios de los bienes internos no transables en el mercado internacional, derivado del crecimiento de la demanda y la inelasticidad de la oferta interna, presiona igualmente un alza en la tasa de cambio real y deteriora la cuenta corriente. Todo lo cual termina incidiendo negativamente en las exportaciones distintas a las del sector beneficiado con el alza de precios internacionales, a través de la denominada "enfermedad holandesa".

c. Un alto riesgo de la volatilidad macroeconómica derivado de la alta dependencia del país del sector primario-exportador, con los efectos negativos de esta volatilidad sobre las tasas de crecimiento de la economía.

d. El efecto de un choque en los ingresos fiscales a partir de recursos del subsuelo que son propiedad del Estado, con el consecuente incremento del gasto público. Sin embargo, mientras que el aumento de ingresos suele ser transitorio (de acuerdo con las dinámicas del mercado internacional), el aumento del gasto tiende a ser permanente, generando un desequilibrio estructural si no se logra ahorrar en las épocas de bonanza para financiar el déficit en las épocas de crisis.

Para enfrentar estos riesgos se diseña una regla fiscal que busca minimizar los efectos negativos del crecimiento de los ingresos externos, conteniendo la tendencia al crecimiento del gasto público en las épocas de ingresos elevados para generar reservas que permitan cubrir los gastos en época de bajos ingresos. Para tal efecto, la regla propuesta

> (…) establece el nivel del balance fiscal primario que debe lograr la autoridad fiscal en cada momento del tiempo, una vez descontados los efectos del ciclo económico y de los ingresos petroleros sobre sus finanzas. Así, se requerirá un mayor superávit (o menor déficit) cuando el crecimiento de la economía se ubique por encima de su nivel potencial y/o los ingresos petroleros estén por encima de su senda de largo plazo y, por el contrario, se permitirá un menor superávit (o mayor déficit) cuando el crecimiento de la economía se ubique por debajo de su nivel potencial y/o los ingresos petroleros estén por debajo de su senda de largo plazo (BR, MHCR, DNP: 2010, 16).

El tema de la alta dependencia de una economía de los recursos naturales ha desarrollado un debate entre visiones encontradas, como lo señalan Mauricio Cárdenas y Mauricio Reina en un estudio realizado por Fedesarrollo para la ANDI (Cárdenas y Reina: 2008). Por una parte, muestran que las teorías tradicionales del desarrollo económico ofrecen una perspectiva crítica de la actividad minera, resaltando que no representan aportes significativos al proceso de desarrollo del país exportador y que incluso podría ir en detrimento de la expansión de otros sectores de la economía. Pero además llaman la atención sobre el surgimiento de lo que denominan un "paradigma alternativo" que cuestiona esta visión convencional a partir de la revisión de experiencias en algunos países que, con un sólido desarrollo de su minería, han alcanzado adecuados niveles de crecimiento económico.

Según los autores, esta nueva visión sugiere que el impacto final de la minería en el crecimiento económico depende de una combinación de factores relacionados con la calidad de las instituciones, la política macroeconómica y las políticas de formación de capital humano y de desarrollo tecnológico. En tal dirección, señalan casos que denominan exitosos, tales como

Canadá, Australia, Chile y Brasil, en donde se combinan de manera acertada estos factores. Muestran que estos países tienen entornos macroeconómicos estables y capaces de neutralizar los efectos nocivos de las oscilaciones de los precios internacionales y los síntomas de la enfermedad holandesa; disponen de instituciones sólidas que eliminan el poder corruptor de las rentas del sector primario en auge y cierran espacios a las actividades ilegales mediante una fuerte presencia del Estado; han desarrollado una minería con grandes eslabonamientos hacia otras actividades productivas, jalonando el empleo e incrementando el valor agregado mediante el impulso de *clusters* productivos alrededor del desarrollo minero; y, en todos los casos, han promovido políticas de formación de capital humano que han permitido elevar la productividad y la capacidad tecnológica de la minería y de las actividades asociadas a ella. A partir de esta referencia y revisando la situación del país, los autores llegan a una conclusión central:

> Colombia no cuenta con la mayoría de los rasgos que caracterizan a los casos exitosos. Si bien el país ha tenido una notable estabilidad macroeconómica reconocida desde años atrás, sus instituciones adolecen de una gran fragilidad, lo que se ha traducido en una baja presencia del Estado en amplias zonas del país y en una preocupante percepción de importantes niveles de corrupción relativa en los estudios internacionales (Cárdenas y Reina: 2008, 4-5).

En la misma dirección, Perry y Olivera (2010) analizan la incidencia de la minería de carbón y los hidrocarburos sobre las condiciones de crecimiento de la economía en los municipios y departamentos, aplicando modelos econométricos y estudios de caso que les permiten observar las implicaciones de las explotaciones primarias sobre las economías locales. Encuentran en primer lugar que la producción petrolera y de carbón ha tenido un impacto positivo y significativo sobre el crecimiento del ingreso per cápita de los municipios. Sin embargo, en el caso de los departamentos muestran que, aunque hay un efecto positivo del carbón sobre el crecimiento económico, se presenta una relación negativa con la producción de hidrocarburos. Igualmente encuentran que las regalías parecen tener un impacto positivo sobre el crecimiento en los municipios que las reciben, pero negativo en el caso de los departamentos. Sugieren que estas diferencias, y en particular la existencia de los efectos de "maldición" de los recursos naturales en algunos casos, se originan predominantemente en las entidades territoriales que dependen excesivamente del petróleo, debido a que las regalías del petróleo son mucho mayores que las del carbón y es más difícil capturarlas, además de que el petróleo genera menores encadenamientos hacia atrás y hacia delante en contraste con la pequeña y mediana minería del carbón. Resaltan el caso de los departamentos de Arauca, Casanare y La Guajira, en los cuales había escasa actividad económica y bajo desarrollo institucional cuando sobrevino el *boom* del petróleo y de la gran minería del carbón, reflejándose esto en un pobre desempeño económico y notorios problemas de captura de rentas, corrupción e ineficiencia en la utilización de las regalías.

Con base en estos análisis concluyen también que buenas instituciones tienen efecto positivo sobre el crecimiento económico, permitiendo que la producción petrolera o minera tenga un efecto positivo sobre el crecimiento. Los autores destacan en especial que "buenas instituciones refuerzan el efecto positivo (o revierten o reducen el efecto negativo) generado por los recursos naturales sobre el crecimiento". E igualmente encuentran que "la interacción de la calidad institucional con la abundancia de regalías y transferencias revierte o reduce significativamente los efectos de pereza fiscal (…) tanto en el caso de los departamentos como de los municipios, pero el efecto de las interacciones entre instituciones y abundancia de recursos es más significativo y robusto en el caso de los municipios".

Por otra parte, los riesgos de las actividades mineras no son exclusivamente de orden económico. También ha surgido un debate sobre la posibilidad real de adelantar este tipo de actividad sin generar deterioro de gran magnitud sobre los recursos naturales renovables y en particular sobre fuentes de agua estratégicas.

Los peligros de la minería a gran escala y particularmente en alta montaña, más aún cuando se desarrolla a cielo abierto, han sido reiteradamente documentados. Una declaración de un grupo de académicos de once universidades de los Estados Unidos, fundamentada en reiteradas experiencias negativas reportadas, plantea la gran incertidumbre sobre la existencia de una tecnología adecuada para adelantar responsablemente este tipo de minería. Y llama la atención sobre la necesidad de ejercer una fuerte regulación del Estado, advirtiendo que

> (…) los permisos de explotación minera en superficie se expiden a pesar de la evidencia científica de que las medidas de mitigación no pueden compensar las pérdidas causadas por sus impactos generalizados e irreversibles. Teniendo en cuenta los impactos ambientales de la minería de superficie en montaña, combinados con la evidencia de que está en peligro la salud de las personas que viven en esas regiones, llegamos a la conclusión de que no se deben conceder más permisos para esta minería, a menos de que se pueda demostrar, mediante una revisión rigurosa, que existen nuevos métodos para remediar estos problemas. Los reguladores no pueden ignorar el rigor de la ciencia. Los Estados Unidos deben liderar estos asuntos, sobre todo porque se espera que la minería de superficie crezca de manera acelerada en muchos países en desarrollo (Palmer, et. ál.: 2010, 148-149).

Esta advertencia adquiere especial importancia por la particular ubicación en zonas de montaña de la mayor parte de las expectativas mineras en Colombia. Por una parte, el acelerado y desordenado proceso de titulación minera que ha vivido el país, especialmente durante los últimos cuatro años, se concentró especialmente en el área andina. Por otra parte, en aplicación de la ley que aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 (Ley 1450 de 2011, artículo 108) el Ministerio de Minas y Energía (MME) determinó los siguientes minerales como de interés estratégico para el país, por su alto potencial de hallazgo: oro, metales del grupo de los platinoides (PGE), cobre, hierro, coltán y minerales asociados, minerales de fosfatos, minerales

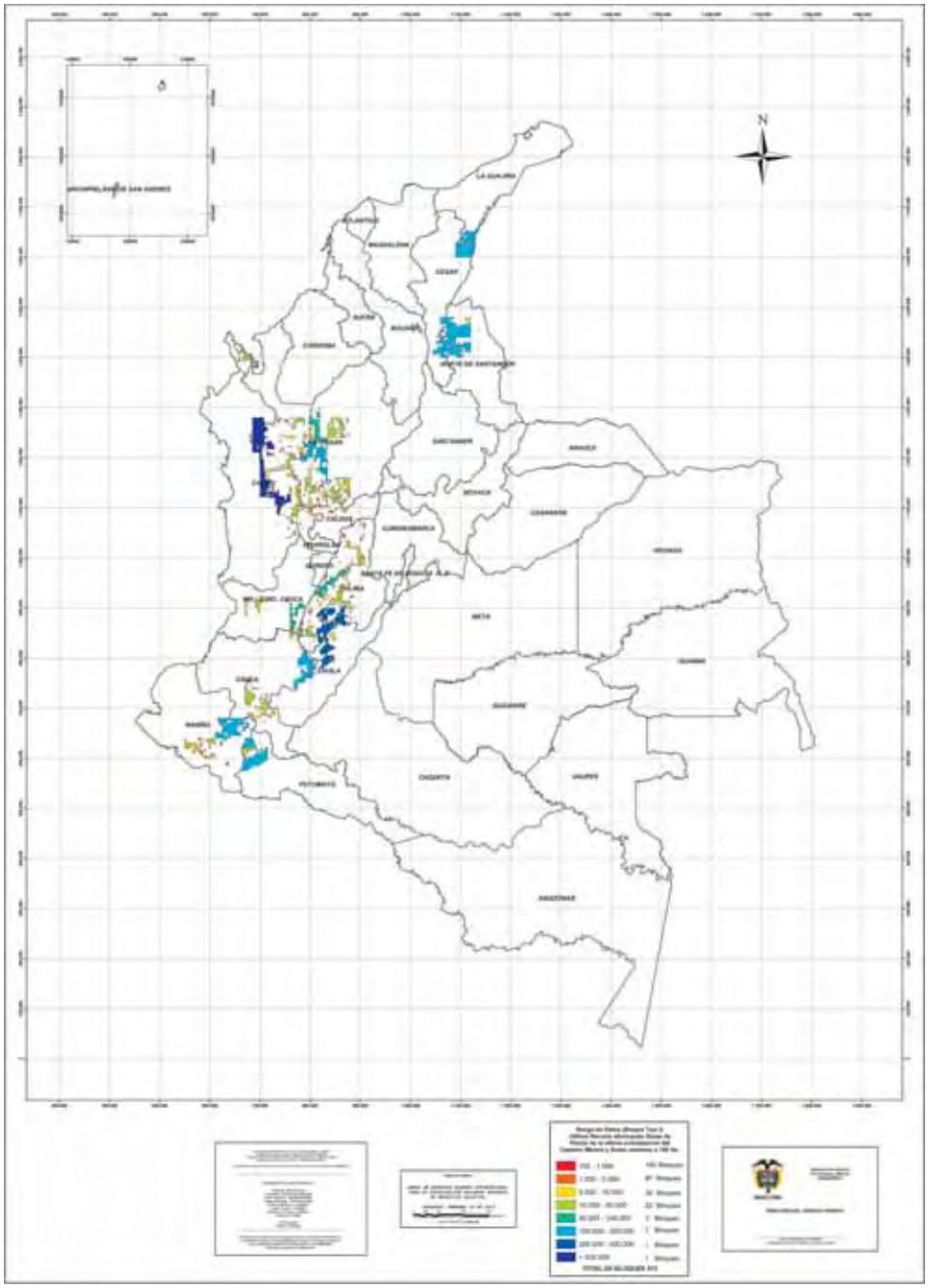
de potasio, minerales de magnesio, uranio y carbón térmico y metalúrgico (MME, Resolución 18-0102 del 30 de enero de 2012). Y esta misma norma establece 313 bloques como áreas de reserva minera estratégica durante cinco años, para asignar los derechos de explotación de estos minerales aplicando criterios objetivos de mejor oferta económica y sin tener en cuenta el principio general que rige la adjudicación de títulos mineros en el país de "primero en el tiempo, primero en el derecho". Estos bloques, localizados todos ellos en regiones eminentemente montañosas de los Andes colombianos, tienen tamaños que oscilan entre 150 y 371.000 hectáreas, ocupando un área total de 2,9 millones de hectáreas (véase tabla 4 y mapa 1).

Tabla 4
Bloques declarados como áreas de reservas mineras estratégicas

Departamentos	No. de bloques	Área (Hectáreas)			Departamentos	No. de bloques	Área (Hectáreas)		
		Mínima	Máxima	Total			Mínima	Máxima	Total
Antioquia	76	171	144.197	507.237	Chocó - Risaralda	1	1.826	1.826	1.826
Antioquia - Caldas	7	243	36.928	71.464	La Guajira	6	151	2.450	5.603
Antioquia - Chocó	7	311	12.860	37.223	La Guajira - Cesar	1	161.012	161.012	161.012
Antioquia - Chocó - Risaralda	1	27.589	27.589	27.589	Huila	7	170	8.134	12.110
Antioquia - Risaralda	2	398	8.245	8.643	Huila - Cauca	1	125.921	125.921	125.921
Bolívar	6	225	2.570	8.945	Huila - Tolima	4	213	259.331	260.383
Caldas	13	159	2.428	10.755	Nariño	20	193	14.198	79.004
Caldas - Antioquia	1	813	813	813	Nariño - Putumayo	1	149.171	149.171	149.171
Caldas - Risaralda	1	6.505	6.505	6.505	Norte de Santander	2	1.667	7.006	8.673
Caldas - Tolima	1	2.232	2.232	2.232	Norte de Santander - Cesar	1	158.047	158.047	158.047
Cauca	22	193	37.824	105.714	Putumayo	2	170	378	548
Cauca - Huila	1	351	351	351	Putumayo - Nariño	1	20.862	20.862	20.862
Cauca - Nariño	2	8.828	152.536	161.363	Risaralda	5	221	957	2.826
Cesar	3	202	788	1.257	Tolima	76	150	72.360	258.487
Cesar - Norte de Santander	1	167.315	167.315	167.315	Tolima - Quindío	1	440	440	440
Chocó	25	163	25.950	61.770	Valle del Cauca	11	242	52.618	90.506
Chocó - Antioquia	3	269	371.007	371.604	Valle del Cauca - Cauca	1	14.749	14.749	14.749
					Total	**313**	**159**	**371.007**	**2.900.948**

Fuente: Este trabajo, con base en Resolución 18-1241 del Ministerio de Minas y Energía (24 de febrero de 2012) que declara y delimita las Áreas Estratégicas Mineras.

Mapa 1
Áreas de Reservas Mineras Estratégicas para adjudicación mediante selección objetiva
Bloques Tipo I



Manejar de manera responsable los riesgos económicos y ambientales de un crecimiento acelerado de la actividad minera como el que se espera en los próximos años, con los riesgos asociados de impactos sociales negativos, especialmente sobre la población más vulnerable, requiere algo más que confianza en la responsabilidad empresarial de los inversionistas privados. Requiere fuertes instituciones regulatorias y de control, que establezcan y hagan cumplir reglas del juego claras y definidas con base en criterios técnicos desde el punto de vista minero, económico y ambiental.

Esto tiene especial importancia en términos de la localización de la actividad extractiva, con base en un plan de ordenamiento del uso del territorio que tenga en cuenta los distintos niveles de fragilidad natural, especialmente en las áreas montañosas de los Andes, caracterizadas por su alta diversidad biológica, la fragilidad de los suelos y del ecosistema y la alta significancia en la regulación de las principales fuentes de agua que abastecen a la mayor parte de la población y de la actividad productiva del país. Todo ello en una región que alberga la mayor parte de la actividad económica del país y de su población tanto urbana como rural.

Cuando se posesionó el actual gobierno encontró una grave crisis institucional en el sector minero, una de sus cinco locomotoras de crecimiento económico. Hace ya más de un año el entonces ministro del sector, Carlos Rodado Noriega, anunció una profunda reforma institucional para afrontar graves problemas en el cumplimiento de estándares y compromisos de la actividad, con una precaria capacidad fiscalizadora por parte del Estado (Rodado: 2011). Resaltó además serias deficiencias de recursos humanos, técnicos y financieros para que las autoridades mineras pudieran cumplir su función reguladora del uso de los recursos públicos del subsuelo. Esto llevó al gobierno a tomar medidas de choque, dentro de las cuales se destaca la suspensión del proceso de titulación minera, requisito previo para iniciar acciones de exploración y posterior explotación.

Un año después, el ministro Mauricio Cárdenas anuncia que antes del 5 de mayo del 2012 estará en funcionamiento la nueva Agencia Nacional de Minería, con cerca de 300 funcionarios, centrada en el estudio de las solicitudes de títulos mineros y obligada a "revocar títulos que fueron asignados en el pasado que no cumplían con los requisitos, por ejemplo, que no están pagando el canon superficial"[5]. Igualmente precisa el ministro la apertura de una licitación para contratar durante 30 meses firmas especializadas en auditoría y revisoría de los más de nueve mil títulos mineros actualmente asignados, para lo cual se dispone de un presupuesto de 337 mil millones de pesos[6]. Esto significa que se asignarían once mil doscientos millones de pesos mensuales para este fin, equivalentes a poco más de las tres cuartas partes

5 http://www.minminas.gov.co/minminas/index.jsp?cargaHome=2&opcionCalendar=4&id_noticia=1316

6 http://www.minminas.gov.co/minminas/index.jsp?cargaHome=2&opcionCalendar=4&id_noticia=1323

del valor que destina la ley de regalías para este fin (el 2 por ciento del total de las regalías, las cuales ascendieron en el año 2011 a 8,8 billones de pesos).

Estos fueron importantes anuncios, especialmente en términos del fortalecimiento de la capacidad de vigilancia y control del Estado de la forma en que se está adelantando la explotación minera en el país. De todas formas, habrá que dar un margen de espera para constatar si se logran enfrentar de manera efectiva los graves problemas que tiene el sector. Sin embargo, hay una discusión tanto o más importante, la cual no da espera. ¿Puede la locomotora minera cumplir con los retos del Plan Nacional de Desarrollo en relación con el crecimiento económico y con el manejo del déficit fiscal?

Estas expectativas se empiezan a reflejar en los anuncios de crecimiento de la inversión extrajera especialmente en este sector, lo cual se espera fortalezca la participación de la minería en el PIB. Participación que, según las cuentas del DANE, ha venido creciendo de manera sostenida desde el tercer trimestres del 2007, pasando de representar el 5,7 por ciento en dicho trimestre al 7,8 por ciento en el mismo trimestre del 2011. Tendencia especialmente explicada por el rápido crecimiento de la producción de petróleo que, según la Agencia Nacional de Hidrocarburos, pasó de un promedio de 531 mil barriles diarios de crudo en 2007 a 914 mil barriles diarios en 2011. Sin embargo, surge la pregunta de si este dinamismo se está canalizando adecuadamente, especialmente en dirección al saneamiento de las finanzas públicas.

La relevancia del efecto del sector minero e hidrocarburos sobre las finanzas públicas se relaciona con las expectativas de crecimiento económico y su eventual impacto positivo en el manejo del déficit fiscal por la vía de una mayor tributación. Pero igualmente constituye un punto de referencia obligado en relación con un tema central: la capacidad de las instituciones de regulación fiscal de captar los recursos que, por mandato de la ley, le corresponden al Estado. Aun sin entrar a discutir la conveniencia de mantener o revisar el nivel de contribuciones en torno al sistema de regalías actualmente vigente, adquiere especial relevancia revisar la forma en que operan las actuales reglas tributarias y la forma en que se expresa el crecimiento del sector en relación con los recursos del Estado. Este es un aspecto de especial relevancia, ya que la disponibilidad de recursos financieros es una condición básica (aunque no suficiente) para enfrentar el reto de disponer de instituciones sólidas, imprescindibles para garantizar que la minería sea realmente un impulsor del desarrollo y no un generador de mayores conflictos.

Minería e hidrocarburos: ¿están pagando sus obligaciones fiscales?

Además de impuestos tales como el IVA, la sobretasa a la gasolina y el impuesto de industria y comercio, así como el canon superficiario durante la fase de explotación a favor de la autoridad minera, las empresas de minas e hidrocarburos debe pagar dos contribuciones fiscales de alta significación: el impuesto a la renta y las regalías. La tabla 1, presentada al inicio de estas notas,

muestra el potencial de generación de impuesto sobre la renta por parte del sector en su conjunto (expresado en la declaración de los contribuyentes), ascendiendo en el último año con información disponible (2010) a más de 5,5 billones de pesos[7]. A su vez, la tabla 2 muestra la forma en que han evolucionado las regalías generadas por parte de cada una de las actividades del mismo, mostrando una alta relevancia de las pagadas por el petróleo (7,2 billones de pesos en el 2011) y en menor medida por el carbón (1,3 billones).

Para analizar este comportamiento tributario, en primer lugar se puede observar el efecto de las ventajas fiscales derivadas especialmente de las deducciones especiales por inversiones en activos fijos, establecidas como parte de las estrategias de generar confianza inversionista del pasado gobierno[8]. Tomando como base los ingresos netos de las empresas sin este tipo de deducciones y aplicando la tasa nominal de impuesto a la renta en cada año, se calcula el monto de impuesto a la renta que deberían haber pagado anualmente cada una de las actividades del sector (en pesos corrientes); y se contrasta este valor nominal con el valor efectivamente declarado, una vez que el contribuyente aplica las deducciones por inversiones, más otras deducciones menores (ver gráfico 1).

El impacto de estas deducciones es bastante significativo, con un descuento en el impuesto a la renta durante los tres últimos años del período considerado de más de 1,5 billones de pesos anuales; lo cual significa que en lugar de la tasa nominal de impuesto sobre la renta del 33 por ciento, se terminó liquidando el impuesto real a una tasa promedio del 25 por ciento. Por supuesto el mayor peso en este descuento lo tiene la actividad de hidrocarburos (incluyendo a Ecopetrol y sus actividades de refinación), con un descuento anual promedio de 1,3 billones de pesos; pero no es nada despreciable el beneficio para las empresas de carbón, las cuales obtuvieron en esos tres años un descuento promedio cercano a 200 mil millones de pesos anuales; ni tampoco en el caso de los metales preciosos (principalmente oro) que disminuyeron sus contribuciones en cerca de 10 mil millones de pesos anuales en el mismo período.

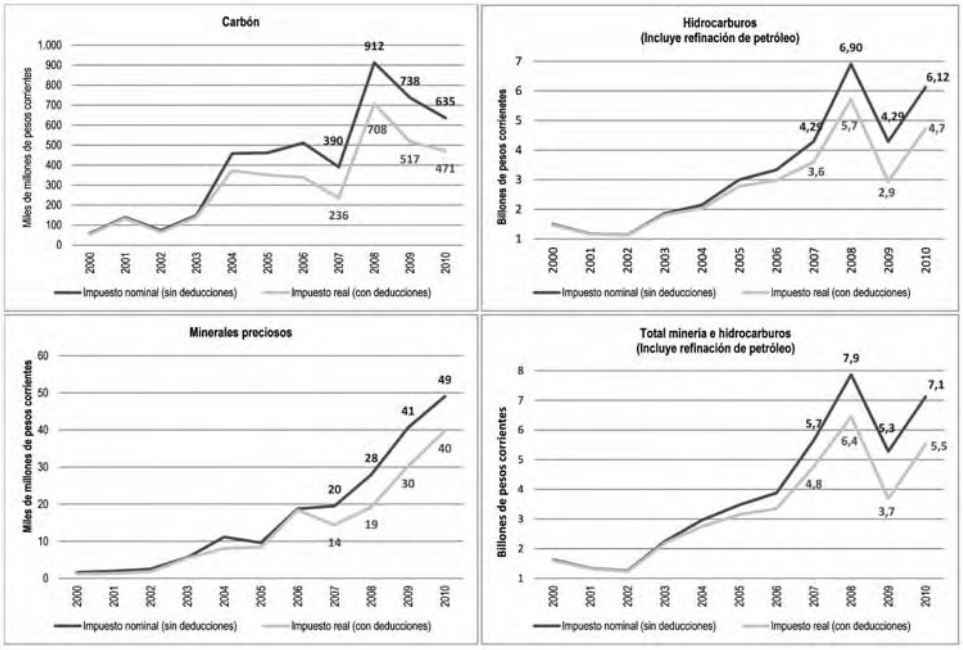
Si se contrastan estos descuentos tributarios con los montos generados por regalías por estas tres actividades (ver tabla 3 al inicio de estas notas), se puede observar que únicamente por efecto de las deducciones del valor de las inversiones en activos fijos se está rebajando las

7 Sin contabilizar en dicho año las contribuciones de las personas naturales del sector, que de todas formas han representado históricamente menos del 0,3% de los impuestos de renta de las personas jurídicas.

8 La ley tributaria inicialmente estableció que entre 2004 y 2007 las personas naturales y jurídicas podrían "deducir en la determinación del impuesto sobre la renta de los años gravables de 2004 a 2007, inclusive, por una sola vez en el período fiscal en el cual se adquiera, el treinta por ciento (30%) del valor de las inversiones efectivamente realizadas en la adquisición de activos fijos reales productivos" (Decreto 1766 de 2004). Esta deducción se incrementó al 40% a partir de enero del 2007 (Ley 1111 de 2006, art. 8) y se redujo nuevamente al 30% para el año 2010 (Ley 1370 de 2009, art. 10). A partir del año gravable 2011 se elimina este beneficio, pero se establece que quienes hayan solicitado contratos de estabilidad jurídica podrán mantenerlo por tres años más (Ley 1430 de 2010, art. 1).

obligaciones de pago del impuesto a la renta en más de una cuarta parte de las regalías pagadas por estas actividades. En síntesis, una porción muy significativa de las regalías que las empresas transfieren a las regiones (más de la cuarta parte de ellas), terminan financiándose con una reducción de sus obligaciones a pagar impuesto a la renta con destino al presupuesto nacional.

Gráfico 1
Sector minero e hidrocarburos. Deducciones al impuesto a la renta, personas jurídicas



Fuente: Cálculos propios con base en registros de DIAN. Agregados de las declaraciones tributarias, 2000 a 2010

A pesar de la importancia en términos absolutos del costo fiscal de estos privilegios otorgados a empresas precisamente en una situación de precios (e ingresos) muy por encima de los que regían en años previos (y que de todas formas eran rentables para ellas), hay otra situación que genera gran incertidumbre sobre la consistencia de la tributación que está realizando este sector: el monto de las utilidades que declaran para liquidar el impuesto a la renta. Por definición, el impuesto a la renta se liquida por cada empresa tomando como base los ingresos brutos de su actividad y descontando los costos directos de producción, contabilizando dentro de estos costos los distintos insumos y la mano de obra empleada, así como la depreciación de los activos y la amortización de las inversiones no depreciables. Es decir, es un impuesto sobre las utilidades efectivas de la empresa.

El procedimiento que debe aplicar cada empresa para efectos de liquidar el impuesto a la renta es similar al que se emplea en las Cuentas Nacionales para calcular el denominado *excedente bruto de explotación*[9]: los ingresos obtenidos por la venta de los bienes y servicios vendidos en el mercado por el conjunto de todas las empresas del respectivo sector o actividad, descontando los consumos intermedios representados por los pagos que realizan a otras empresas del propio sector y de otros sectores para obtener bienes y servicios requeridos para realizar su actividad productiva, así como los pagos realizados para disponer de la fuerza laboral requerida para adelantar dicha actividad. La diferencia está en que mientras el excedente bruto de explotación no ha descontado la depreciación del capital, para efectos de liquidar el impuesto sí se considera un ingreso neto de todos los costos, incluyendo los costos de depreciación de los activos fijos y la amortización de otras inversiones no tangibles.

En términos tanto conceptuales como operativos, debe entonces existir una equivalencia cercana entre el denominado excedente bruto de explotación calculado por el DANE para el conjunto de empresas de cada sector o actividad en el contexto de la contabilidad nacional, con la suma de las utilidades o rentas líquidas, antes de realizar las deducciones por depreciación de los activos y por amortización de otras inversiones del conjunto de las empresas que declaran sus impuestos ante la DIAN. No obstante, la magnitud de la diferencia en las cifras disponibles en una y otra contabilidad genera muchas inquietudes al respecto.

Tabla 5

Minería e hidrocarburos. Renta líquida gravable (neta de depreciación y amortización y antes de deducción especial por inversión en activos fijos), según declaraciones presentadas a la DIAN

(Miles de millones de pesos corrientes)

Actividad	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Hidrocarburos (incluyendo refinación)	4.271	3.346	3.239	5.308	6.153	8.557	9.522	12.621	20.913	12.990	18.557
Carbón	166	395	208	424	1.309	1.318	1.461	1.148	2.765	2.235	1.926
Metales preciosos	5	6	7	16	32	27	54	57	85	123	149
Resto de minerales del sector	211	81	120	632	948	36	57	2.641	71	647	954
Total (Minas y canteras + Refinación)	4.653	3.828	3.574	6.380	8.442	9.939	11.093	16.468	23.833	15.994	21.586

Fuente: Cálculos propios con base en DIAN. Agregados de las declaraciones tributarias, 2000 a 2010.

9 El excedente bruto de explotación constituye, conjuntamente con la remuneración al trabajo, una parte esencial del denominado valor agregado de cada actividad productiva. Y este valor agregado, al ser contabilizado para todas las actividades del país en su conjunto, constituye el denominado producto interno bruto (PIB) del país, diferente a lo que sería un producto neto que descontara la depreciación del capital.

Según las estadísticas fiscales de la DIAN (ver tabla 5), en términos nominales las rentas líquidas gravables (antes de aplicar la deducción especial por inversión en activos fijos vigentes a partir del 2004), oscilaron en la última década para el sector de minas y petróleos entre 3,5 y 23,8 billones de pesos anuales. Estas rentas líquidas reportadas por la DIAN se pueden contrastar con su equivalente de excedente bruto de explotación reportado en las Cuentas Nacionales del DANE para el sector de minería, pero añadiéndole el subsector industrial de refinación de petróleo[10] como se puede ver en la tabla 6[11].

Tabla 6
Sector minas y canteras (más refinación). Excedente bruto de explotación (antes de depreciación del capital), según Cuentas Nacionales del DANE
(Miles de millones de pesos corrientes)

Actividad	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Hidrocarburos (incluyendo refinación)	10.591	8.769	9.559	12.315	14.841	18.713	21.751	22.640	33.882	32.102	39.844
Carbón	1.069	1.816	1.658	2.194	2.824	3.907	4.562	4.313	7.993	8.007	6.809
Metales preciosos	172	158	199	478	468	421	627	609	638	752	(...)
Resto de minerales del sector	344	329	414	642	914	929	1.416	1.801	824	642	1.834
Total (Minas y canteras + Refinación)	12.176	11.072	11.830	15.629	19.047	23.970	28.356	29.363	43.337	41.503	48.486

(...) Sin información disponible

Fuente: Cálculos propios con base en DANE. Cuentas Nacionales - Excedente bruto de explotación. 2000 a 2010.

Es preciso tener en cuenta que las estadísticas de la DIAN no reportan de manera aislada las deducciones ordinarias por concepto de depreciación y amortización, sino que las incluye dentro de las deducciones generales por costos operativos incurridos efectivamente durante la vigencia respectiva. Esto impide identificar en las cuentas fiscales dichas deducciones, de manera separada de aquellas correspondientes a las denominadas como consumos intermedios y remuneración al trabajo en las Cuentas Nacionales. Sin embargo, al contrastar la renta líquida

10 Se incluye aquí el sector de las Cuentas Nacionales denominado explotación de minas y canteras, pero se adiciona el subsector de coquización, fabricación de productos de la refinación del petróleo y combustible nuclear correspondiente al sector de industrias manufactureras. Esto para hacerlo comparable con las cifras fiscales de la DIAN, en los cuales no se puede diferenciar la extracción de petróleo de su refinación por estar allí las cuentas de Ecopetrol, empresa que realiza simultáneamente ambas actividades.

11 Estos cálculos fueron realizados con base en: DANE, Cuentas Nacionales Anuales. Resultados generales Base 2005. Serie 2000-2009p. Cuenta de producción y generación del ingreso por ramas de actividad económica. Clasificación de Cuentas Nacionales; y DANE. Cuentas Nacionales Trimestrales. PIB oferta y demanda. Anexos estadísticos de demanda. Precios corrientes - III trimestre de 2011 (Cuadro 9. Valor agregado explotación de minas y canteras. Cuadro 13. Valor agregado sector industrias manufactureras).

gravable que reporta la DIAN (antes de la deducción especial por inversiones en el período) con el excedente bruto de explotación reportado por el DANE, se obtiene una medida aproximada de la depreciación y amortización aplicada: alrededor del 60 por ciento de las utilidades operativas (excedente bruto de explotación) se destina fiscalmente a cubrir la depreciación de los activos fijos y a la amortización de las inversiones de capital. O lo que es lo mismo, las deducciones por depreciación de activos y amortización de inversiones representaron durante el período analizado un valor equivalente a un 145 por ciento de las rentas líquidas gravables declaradas durante el mismo período.

De manera equivalente, para observar el efecto de estas deducciones ordinarias sobre el impuesto a pagar se puede construir, además de los dos indicadores presentados en el gráfico 1[12], un tercer indicador: el valor del impuesto que resultaría de aplicar las tasas vigentes en cada año al excedente bruto de explotación, de acuerdo con la información reportada para cada actividad del sector en las Cuentas Nacionales del DANE, antes de aplicar deducciones por concepto de depreciación y amortización del capital (ver gráfico 2).

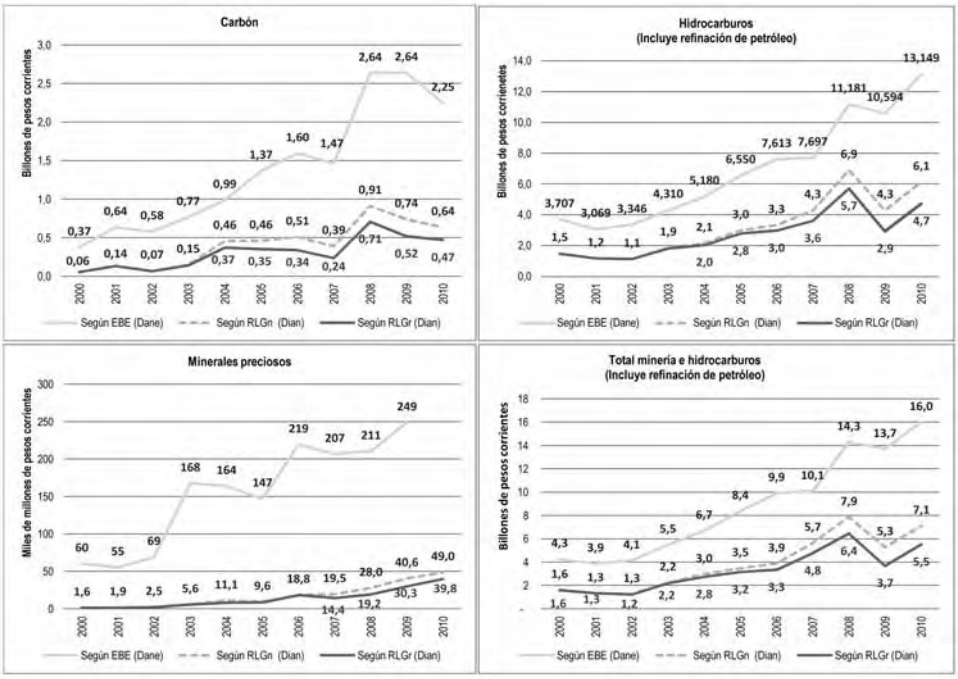
Al contrastar este impuesto potencial (antes de depreciar activos y amortizar otras inversiones), con el que resulta de aplicar la misma tasa vigente a la renta líquida gravable (antes de la deducción especial por inversión en activos fijos), se obtiene como resultado una medida aproximada de las reducciones efectivas que obtiene el sector en el impuesto a la renta al aplicar las deducciones por depreciación de activos y amortización de otras inversiones[13]. La diferencia entre estos valores del impuesto calculado antes y después de las deducciones por depreciación de activos y amortización de inversiones, refleja el elevado costo fiscal del sistema de deducciones, especialmente en los últimos años: una reducción en el impuesto a pagar de alrededor de dos terceras partes del mismo impuesto calculado antes de dichas deducciones.

El efecto de la flexibilidad en las normas ordinarias y de las gabelas adicionales otorgadas a las empresas en la liquidación del impuesto a la renta, ha tenido un efecto notable sobre los recursos del Estado originados por el sector de minería e hidrocarburos. Como se observa en el gráfico 2, el sector en su conjunto causó en promedio, entre 2008 y 2010 y a pesos corrientes y según la tasa nominal antes de la deducción especiales por inversión en activos fijos, 6,8 billones de pesos anuales por este impuesto; de los cuales terminó declarando solo 5,2 billones al aplicar la deducción especiales autorizada por la ley a partir del 2004. Pero si se

12 El impuesto a la renta efectivamente declarado, versus el que resultaría de aplicar las tasas nominales a la renta líquida gravable antes de la deducción especial por inversiones en activos fijos.

13 El nivel de precisión de esta aproximación se puede observar al contrastar el valor de la producción total registrado tanto para las empresas de petróleo como para las de carbón en las dos fuentes: el DANE nunca reporta en sus Cuentas Nacionales valores de producción que estén más allá del cinco por ciento por encima de los ingresos totales reportados por las mismas empresas a la DIAN; con excepción del año 2009 en el caso de la producción de carbón, que registra en las Cuentas Nacionales del DANE un valor ligeramente por encima del diez por ciento del valor reportado en las cuentas fiscales de la DIAN.

Gráfico 2
Sector minero e hidrocarburos. Impuesto a la renta según excedente bruto de explotación (EBE) de las Cuentas Nacionales (DANE) y según renta líquida gravable nominal (RLGn) y real (RLGr) de las cuentas fiscales (DIAN)



Fuente: Cálculos propios con base en registros de DIAN. Agregados de las declaraciones tributarias y DANE. Cuentas Nacionales – Excedente Bruto de Explotación (2000 a 2010).

aplican las tasas vigentes al excedente bruto de explotación (equivalente a la renta líquida de las empresas, antes de contabilizar la depreciación del capital), en el mismo período se estarían generando impuestos a la renta por 14,6 billones anuales. Es decir, las empresas del sector terminan declarando, en promedio, 9,4 billones de pesos anuales menos de lo que tendrían que pagar por dicho impuesto, antes de las deducciones permitidas por la ley.

Esto significa que, antes de las deducciones ordinarias por concepto de depreciaciones y amortizaciones y especiales por adquisición de activos fijos, las finanzas públicas nacionales podrían haber recibido anualmente por concepto de impuesto a la renta 7,2 billones de pesos adicionales de las empresas petroleras, 1,9 billones de las empresas de carbón y alrededor de 200 mil millones de las empresas dedicadas a explotar minerales preciosos. La diferencia entre estos impuestos potenciales antes de estas deducciones y los calculados con base en la renta líquida gravable antes de las deducciones que reporta la DIAN son un indicador del costo fiscal del actual régimen de deducciones vigente.

Aunque en alguna medida esta diferencia podría incluir un cierto nivel de evasión tributaria, de todas formas el grueso de ella parece tener una explicación central: la amplia gama de deducciones al impuesto a la renta vigentes en la legislación tributaria del país. Dentro de las normas fiscales, además de la deducción especial de las inversiones en activos ya mencionada, se destacan las siguientes ventajas tributarias ordinarias:

- *Deducción por la obligación del pago de regalías*. Las regalías constituyen la participación del Estado en el beneficio que resulta del aprovechamiento de los recursos naturales no renovables, como contraprestación por sus derechos como propietario del subsuelo[14]. Pero para efectos fiscales el Estatuto Tributario (E.T.) permite contabilizarlas no como una distribución de excedentes sino como un ingreso de terceros no constitutivo de la renta líquida gravable, como sucede en el caso de los hidrocarburos a través de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH); o deducirlas de la renta líquida como un costo de producción, igualmente no sujeto al impuesto sobre la renta, como sucede con el resto de minerales (E.T., artículo 116)[15].

- *Deducción por depreciación de activos fijos*. Se aplica a la depreciación causada por desgaste, deterioro normal u obsolescencia de bienes usados en el negocio o actividades productoras de renta. Para efectos de su cálculo se puede aplicar cualquier sistema de reconocido valor técnico, autorizado por un subdirector de la DIAN, asignándole a cada activo fijo tangible una vida útil de entre tres y veinticinco años. Pero si el contribuyente considera que la vida útil fijada en el reglamento tributario no corresponde a su caso particular, con el visto bueno del director de la DIAN puede fijar una vida útil distinta y aumentar la deducción en cada período. Finalmente, puede incrementar la alícuota de depreciación hasta en un 75 por ciento adicional si emplea el respectivo activo en los tres turnos diarios (E.T., artículos 128, 134, 135 y 137).

- *Deducción por amortización de inversiones*. Además de la depreciación de los activos fijos tangibles, el productor puede deducir de su renta en cada período la alícuota de amortización de sus inversiones no depreciables, tales como los costos de adquisición o exploración y explotación de recursos naturales no renovables. Esta amortización debe hacerse en un término no inferior a cinco años, salvo que se demuestre que, por la naturaleza o duración del negocio, la amortización debe hacerse en un plazo inferior. Adicionalmente, en los casos en que la exploración resulte infructuosa, el monto de las

14 Ver artículos 332 y 360 de la Constitución Política.

15 Ver al respecto el análisis de la peculiar interpretación de la DIAN de esta norma en Pardo (2011).

inversiones podrá ser amortizado en el año en que se determine tal condición, a más tardar dentro de los dos años siguientes a su realización (E.T., artículos 142 y 143).

- *Descuento del IVA pagado por inversiones en activos diferidos.* De acuerdo con la norma general, un productor tiene dos obligaciones en relación con el impuesto al valor agregado (IVA): lo factura al vender sus productos como un porcentaje del valor de los mismos y lo paga a sus proveedores como un porcentaje del valor de las adquisiciones. En términos operativos, el productor traslada a la DIAN el IVA recibido, descontando aquellos valores del mismo que haya pagado al adquirir bienes y servicios, nacionales o importados, que sean computables como costos o gastos, pero sin descontar el IVA pagado por la adquisición de activos fijos (E.T., artículos 488 y 491). De acuerdo con esta norma, la inversión realizada en la etapa de exploración de minas e hidrocarburos, a pesar de que debe reconocerse como un activo diferido, no constituye un activo fijo sino un costo o gasto deducible[16]. Por tanto, el IVA pagado por estas inversiones diferidas sí es descontable al momento de determinar el valor del IVA a ser trasladado a la DIAN.

De todas formas, estos factores no son los únicos que generan costos fiscales como los hasta aquí analizados, ya que allí no es posible diferenciar el efecto de la aplicación de la ley tributaria en relación con las deducciones y demás beneficios fiscales, de fenómenos de evasión propiamente dichos que puedan estar presentándose. De todas formas, una primera aproximación a la existencia de este fenómeno puede detectarse en el caso particular del pago de regalías por concepto de la producción de oro en el país[17].

Con base en el registro de pago de regalías por parte del productor de oro (entre el 4 por ciento y el 6 por ciento del valor oficial certificado por el Banco de la República), la autoridad minera nacional (Ingeominas) reporta la producción que cumple con el requisito de informar y pagar dichas regalías. Esta información es incorporada por la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME) al Sistema de Información Minero Colombiano (SIMCO). A su vez, las operaciones de comercio exterior quedan debidamente registradas en las bases de datos de las autoridades respectivas, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MCIT) y son debidamente validadas por el DANE como autoridad estadística. Con base en esta información se elabora la tabla 7, en donde se muestra el comportamiento de la producción, importaciones, exportaciones y pago de regalías correspondientes al oro en Colombia durante el período comprendido entre el 2002 y el 2011.

16 Ver al respecto la sentencia del 22 de septiembre de 2000 del Consejo de Estado (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Ponente: Julio Enrique Correa Restrepo. Actor: B.P. Exploration Company Colombia Ltd.).

17 Los cálculos y análisis aquí presentados sobre evasión de regalías en el oro fueron originalmente desarrollados por el autor para el Banco Mundial y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (Rudas: 2011).

Tabla 7
Oro. Exportaciones sin registro ni pago de regalías. 2002-2011
Toneladas (Ton). Miles de millones de pesos corrientes (mM$)

Concepto	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total 2002-2011
Producción registrada con regalías [P] (Ton)	20,8	46,5	37,7	35,8	15,7	15,5	34,3	47,8	53,6	55,9	**363,7**
Importaciones [M] (Ton)	-	-	-	0,0	-	0,1	0,1	-	-	-	**0,2**
Exportaciones [X] (Ton)	11,2	58,5	48,0	39,6	16,8	15,8	31,9	57,4	62,8	58,9	**400,8**
Cambio de existencias [CE] (1) (Ton)	9,6	(12,0)	(10,3)	(3,8)	(1,1)	(0,2)	2,5	(9,5)	(9,2)	(3,0)	**(36,9)**
Existencias acumuladas(2) (Ton)	9,6	(2,3)	(12,6)	(16,4)	(17,5)	(17,6)	(15,1)	(24,6)	(33,9)	(36,9)	
Exportaciones netas no registradas [ENR](3) (Ton)	-	2,3	10,3	3,8	1,1	0,2	-	7,0	9,2	3,0	**36,9**
Valor total regalías pagadas (mM$)	16,1	49,0	34,0	38,6	26,3	29,8	56,6	92,1	120,0	157,6	**620,1**
Regalías no pagadas por ENR (mM$)(4)	-	2,5	9,3	4,1	1,8	0,3	-	13,5	20,6	8,4	**60,5**
Regalías no pagadas / Total regalías pagadas (%)	0%	5%	27%	11%	7%	1%	0%	15%	17%	5%	**10%**

(1) Cambio de existencias: CE = P + M - X

(2) Por ausencia de información de importaciones y exportaciones en años anteriores, se asumen existencias nulas al finalizar 2001.

(3) Se asume que el cambio de existencias (positivo) de 2002 y 2008 cubren parcialmente las exportaciones de 2003 y 2009, respectivamente.

(4) Calculado al valor implícito de las regalías pagadas por tonelada de producción registrada.

Fuentes: Cálculos para este trabajo, con base en las siguientes cifras:
Producción y regalías: UPME - Sistema de Información Minero Colombiano (SIMCO).
Importaciones y exportaciones: Mincomercio - Base de Datos de Comercio Exterior (BACEX).

En esta tabla se observa que la producción total de oro registrada durante el período y que cumplió con el de pago de regalías asciende a más de 363 toneladas, pero se exportaron más de 400 toneladas. Esto significa que se exportaron durante dicho período 36,9 toneladas que no fueron cubiertas por la producción registrada para el pago de regalías. Este volumen

representaría una disminución de las existencias de oro en el país durante el período, las cuales tendrían que haber estado en inventarios internos al finalizar el año 2001, de lo cual no existe ninguna evidencia. De allí que se pueda suponer que corresponden a cantidades de oro que se exportaron pero que no se produjeron en el país.

Estas exportaciones que no quedan cubiertas por la producción registrada en el sistema de regalías durante el período (36,9 toneladas), valoradas al precio actual en el mercado internacional tendrían un valor de más de dos mil millones de dólares (equivalentes a más de 3,5 billones de pesos colombianos). Adicionalmente, si se hubiesen pagado regalías por estas exportaciones, el país hubiera recibido por este concepto, a pesos corrientes de cada año, un monto adicional de 60 mil millones de pesos que representan cerca del diez por ciento del total de regalías percibidas por este concepto durante los últimos diez años. Pero valoradas al precio actual del oro, estas regalías ascenderían a más de 100 mil millones de pesos y representarían dos terceras partes de las regalías generadas por el oro en el 2011.

Con base en este análisis se puede identificar que, según las cifras reportadas por la autoridad minera y por los registros de comercio exterior del país, entre 2002 y 2011 Colombia realizó exportaciones de oro por una cantidad alrededor de un 10 por ciento por encima de la producción registrada durante el mismo período. Especialmente notorio es este fenómeno en los años 2004, 2009 y 2010, durante los cuales se realizaron exportaciones por cantidades que sobrepasan el 27, el 15 y el 17 por ciento respectivamente de los volúmenes de producción interna registrados en dichos años. Frente a esta situación, es una obligación de las autoridades respectivas dilucidar el origen de estas exportaciones, identificando cuánto de ellas corresponde a inventarios previos al período; cuánto a producción nacional o introducida al país de contrabando y que evade el pago de regalías; y cuánto, eventualmente, a exportaciones ficticias realizadas para lavar activos ilegales[18].

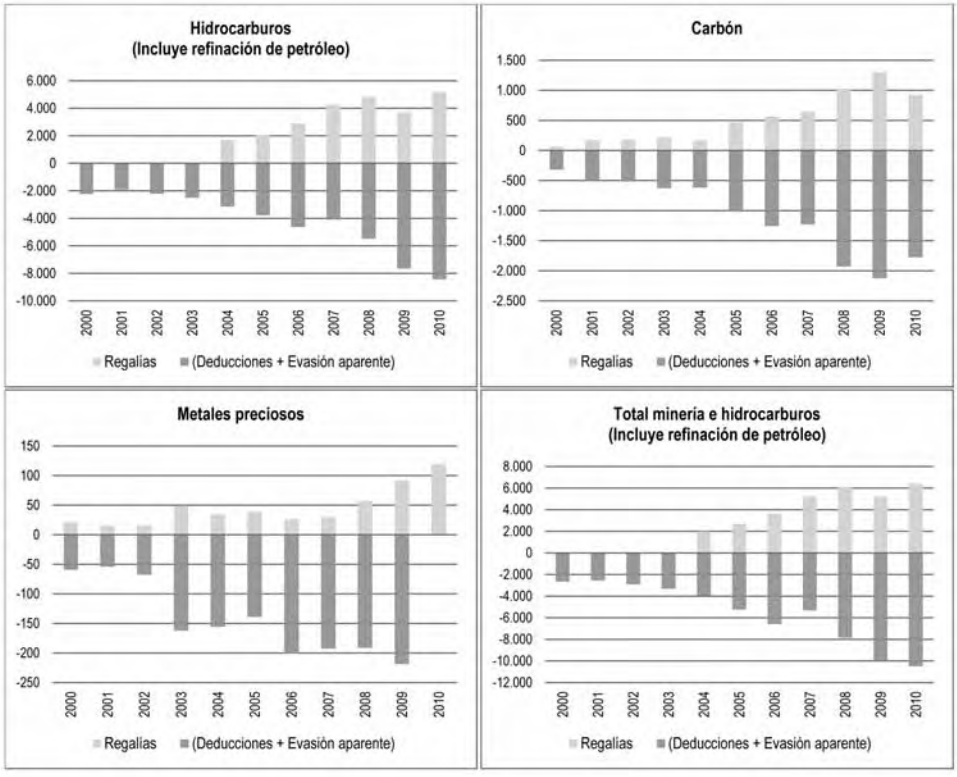
Deducciones tributarias, evasión y regalías percibidas por el Estado

La magnitud de los beneficios tributarios que obtiene el sector de minería e hidrocarburos, bien sea por las deducciones ordinarias o por las extraordinarias que rigieron durante las pasadas dos administraciones (y que aún perviven para quienes tenga contratos de estabilidad jurídica), pueden contrastarse con los montos efectivamente transferidos al Estado por este mismo por concepto de regalías. Tomando como referencia el monto del impuesto a la renta

18 Esta situación ha generado llamados de atención en el debate nacional, tales como lo reportado por la revista Dinero en su edición del 9 de junio de 2011. En el artículo "La nueva lavandería" se afirma que "guerrilla, grupos emergentes y mafia están teniendo una fuerte injerencia en las exportaciones de oro, que ya superaron las de café" y que este es "un boom que se está prestando para el lavado de activos".

que se hubiera causado antes de aplicar las deducciones establecidas en la ley, y restándole el valor el impuesto efectivamente declarado una vez se aplican las mismas, se obtiene un indicador aproximado del impacto de dichas deducciones sobre los ingresos del Estado. Este indicador muestra la magnitud del impuesto a la renta que podrían estar recibiendo las autoridades fiscales de las empresas del sector, pero que no reciben bien sea por las deducciones autorizadas por la ley o por eventuales montos de evasión directa por ingresos no declarados. Este costo fiscal agregado se puede entonces contrastar con lo que efectivamente pagan las mismas empresas del sector por concepto de regalías (ver gráfico 3).

Gráfico 3
Sector minas e hidrocarburos. Regalías versus deducciones y evasión aparente del impuesto a la renta



Nota: No hay información disponible de regalías del petróleo para los años 2000 a 2003 ni se pueden calcular las deducciones y evasión aparente de los metales precisos para el 2010.

Fuente: Cálculos propios con base en registros de DIAN. Agregados de las declaraciones tributarias y DANE. Cuentas Nacionales – Excedente Bruto de Explotación (2000 a 2010). Regalías según tabla 3 de este trabajo.

Al contrastar estos dos indicadores se observa que los impuestos a la renta potenciales que efectivamente no se pagan por efecto de la amplia gama de deducciones autorizadas por la ley tributaria o bien por evasión, al no declarar la totalidad de los ingresos, terminan en la práctica más que anulando los ingresos que recibe el Estado por concepto de regalías del sector minero y de hidrocarburos.

Durante los años para los cuales se dispone de información completa de regalías (2004 a 2011) esto se refleja en un a situación en donde los impuestos potenciales no generados llegan a representar cerca de un 160 por ciento de las regalías efectivamente captadas por el sector en su conjunto. En el caso de los minerales preciosos (principalmente el oro) esta situación es realmente extrema: los impuestos no pagados cuadruplican el valor de las regalías percibidas. Sin embargo, tampoco es despreciable en hidrocarburos y carbón: el impuesto a la renta no causado por el sector petrolero representa más de un 150 por ciento de las regalías generadas por el sector; y en el caso del carbón estos impuestos no causados duplican las respectivas regalías que sí se pagan.

Conclusión central y algunos interrogantes

Del análisis precedente se desprende una primera conclusión central en relación con la capacidad institucional de ejercer las funciones de regulación y control que se requieren para garantizar que la minería y los hidrocarburos pueden tener un impacto positivo en el desarrollo del país, enfrentando de manera efectiva los altos riesgos económicos, sociales y ambientales que tiene este sector: mientras no se modifique el sistema de tributación, así como la capacidad de ejercer una adecuada vigilancia y control sobre los recaudos fiscales, no se logrará alcanzar las metas de manejo del déficit fiscal del gobierno central que se plantea el Plan Nacional de Desarrollo. En consecuencia, no se generarán condiciones para financiar los grandes retos institucionales que se han planteado para el sector minero, el sector ambiental y el sector fiscal. Igualmente, se desprenden varios interrogantes en relación con la transparencia de la información con la que se están tomando las decisiones económicas y fiscales del país.

En primer lugar, surge la duda sobre el tratamiento fiscal que se está aplicando a la depreciación del capital y la amortización de las inversiones tanto físicas como intangibles. Especial relevancia tiene el manejo que se está dando a la inversión requerida para adquirir conocimiento durante la fase de exploración, ya que este se constituye en un activo que permanece de manera indiscutible durante toda la vida útil de una explotación. Actualmente la amortización de estas inversiones no se asocia con la vida útil de la explotación, determinada entre otros aspectos por la duración de la concesión para el aprovechamiento de los recursos naturales que otorga el Estado. En lugar de eso, la vida útil de la inversión se puede determinar, en cada caso particular, con base en acuerdos entre la empresa y la autoridad fiscal. Acuerdos

que difícilmente serán de conocimiento público, por tratarse de información tributaria reservada, en contraste con los establecidos en la concesión, que sí son de carácter eminentemente público.

Un aspecto que amerita especial revisión es la forma como se permite que las inversiones en la exploración que arroja resultados negativos puedan ser descontadas, para efectos tributarios, de manera casi inmediata en el momento en que se llevan a cabo. Este tratamiento abre un espacio para fraccionar las inversiones en exploración de manera artificiosa, separando aquellas que generan descubrimientos de las que no los logran. Un criterio mucho más razonable sería reconocer (como lo hace cualquier inversionista) que la inversión en exploración es una sola y que por tanto hay que incluir dentro de sus resultados, de manera indisoluble, tanto la parte que finaliza en un descubrimiento efectivo como aquella que resulta infructuosa. Esto significa que para descubrir un yacimiento es necesario hacer un plan de inversiones que contemple las acciones que generan el descubrimiento positivo, simultáneamente con aquellas que arrojarán resultados negativos. De esta forma, la vida útil de aprovechamiento de una reserva descubierta debería regir para determinar el plazo de amortización no solo de la inversión allí realizada, sino también para amortizar los costos en que se incurrió para realizar las acciones que no condujeron a un descubrimiento. La norma tributaria actual que acepta amortizar de manera acelerada las inversiones en exploración que resulten infructuosas, y no de manera asociada a la duración de los yacimientos efectivamente descubiertos que generarán ingresos en el mediano y largo plazo, genera en el corto plazo importantes beneficios fiscales para el inversionista.

En segundo lugar, mientras que la tasa nominal del impuesto a la renta líquida gravable estuvo en el 33 por ciento sobre la renta líquida (después de las deducciones ordinarias por gastos corrientes, más depreciación y amortización de activos e inversiones), por efecto de las deducciones especiales por adquisición de activos físicos entre un 30 y un 40 por ciento del valor de los mismos arrojó una tasa efectiva del 25,5 por ciento sobre las rentas líquidas gravables reportadas por las empresas del sector a la DIAN. Sin embargo, tomando como referencia el excedente bruto del productor reportado por el DANE para el sector, las tasas efectivas de impuesto a la renta sobre utilidades (antes de depreciación de activos y amortización de otras inversiones) son mucho más bajas: menos del 12 por ciento para todo el sector durante los últimos tres años del período analizado; y especialmente bajas para el caso del carbón (7,4%) y para los metales preciosos (4,3%). Pero más significativo es que la tasa efectiva sobre ingresos totales de todo el sector de minería e hidrocarburos a duras penas alcanzó el 6,5 por ciento entre 2008 y 2010[19]; en contraste con el impuesto a la renta que paga cualquier trabajador

19 En hidrocarburos fue del 6,8 por ciento sobre ingresos totales declarados ante la DIAN, en carbón del 5 por ciento y en minerales preciosos (oro) del 4 por ciento.

independiente a quien le retienen en la fuente, de manera ineludible, entre el 10 y el 11 por ciento de sus ingresos nominales por honorarios[20].

En tercer lugar, la forma autorizada de no incluir la producción correspondiente a regalías dentro de los ingresos totales, o de descontar su valor de la renta gravable como un costo de producción, genera a todas luces un doble descuento. Por una parte el valor total de este producto, que corresponde al Estado a título de regalías por otorgar el derecho a aprovechar el subsuelo de su propiedad, se considera como ingreso no gravable; pero igualmente se permite descontar a quien realiza la explotación, de manera simultánea, todos los costos directos, la depreciación de activos fijos y la amortización de otras inversiones contenidas en este producto (ya descontado), como fuesen costos deducible y gatos amortizables de la producción propia de la empresa que realiza la explotación. Claro está que estos valores solo serán significativos en los casos de regalías con valores importantes (como es el caso del petróleo), mas no en casos como el oro (y en alguna medida el carbón y el níquel), donde la tarifa de las regalías en sustancialmente menor.

Esta modalidad de contabilizar las regalías como un ingreso no percibido (o como un costo de producción deducible de la renta) y no como producto que debería generar impuesto a la renta, sumada a todas las demás ventajas y descuentos contemplados en la actual norma tributaria, terminan generando un efecto agregado perverso. Al contrastar los impuestos que resultarían de aplicar las tasas nominales a las utilidades del sector con los impuestos efectivamente declarados por las empresas a la DIAN, se encuentra que estas ventajas superan con creces el valor pagado por regalías. En efecto, entre el 2008 y el 2010 estas deducciones ascienden, en el caso del petróleo, a un valor equivalente a una y media vez el valor pagado por este sector al Estado por concepto de regalías. En el caso del carbón estas deducciones representaron el doble de las regalías generadas; y en el caso de los metales preciosos se obtuvieron deducciones que triplicaron el valor de las respectivas regalías percibidas por el Estado. En síntesis, en este período el sector en su conjunto dejó de pagar, solo por efecto de las deducciones contemplada en el Estatuto Tributario, un impuesto sobre la renta muy superior a lo que pagó efectivamente por regalías. Lo que el Estado recibe de las empresas como contraprestación por los recursos naturales de su propiedad que aporta al negocio es más que devuelto a los explotadores de dichos recursos a través de múltiples ventajas tributarias.

20 Sin descontar todavía el 16 por ciento por IVA que en general y por costumbre contabilizan las entidades públicas, de manera a todas luces ilegal e inconstitucional, dentro de sus presupuestos de honorarios cuando contratan profesionales del régimen común que deben facturar dicho impuesto, que debería estar a cargo de quien contrata (el Estado) y no de quien presta el servicio (el profesional). Así el profesional termina devolviendo en impuestos a quien lo contrata (el mismo Estado) el 26 por ciento de sus ingresos (más el pago del plan obligatorio de salud que, cuando se cubre con planes de medicina prepagada, termina convertido en otro impuesto adicional).

Finalmente, el comportamiento de las regalías plantea igualmente varios interrogantes. Mientras que las regalías pagadas por extracción de petróleo deberían estar entre el 8 y el 25 por ciento del valor de la producción (según el tamaño de cada campo), en los tres últimos años del período analizado representaron el 14,3 por ciento del valor de la producción reportada en las Cuentas Nacionales del DANE. En el caso del carbón estas regalías representaron el 9,1 por ciento del valor de la producción, muy cercano al 9,8 por ciento nominal que debería reportarse[21]. Y en el caso del oro esta relación debería estar entre el 4 por ciento para las minas de filón y el 6 por ciento para el oro de aluvión, pero solo representaron en estos años el 3,6 por ciento del valor de la producción reportada por el DANE. Como se observa, los minerales distintos a los hidrocarburos tienen tarifas por regalías sustancialmente más bajas que las que se pagan por el petróleo; pero además no tienen ningún factor de ajuste que permita al Estado capturar una mayor proporción del valor del recurso en épocas de altos precios.

Frente a esta situación, si se quiere que el sector minero haga aportes significativos al manejo de las finanzas públicas del país, parte de los esfuerzos deberían orientarse hacia la vigilancia y control del cumplimento de las obligaciones fiscales de las empresas. Pero más importante aún es abrir un debate nacional, adecuadamente informado, sobre las laxas condiciones que tiene el sector en materia tributaria como herencia de las políticas de "seguridad inversionista" del pasado reciente. Condiciones que, de mantenerse, comprometen tanto las metas de manejo del déficit fiscal que se ha propuesto el actual Plan Nacional de Desarrollo, como los demás objetivos macroeconómicos del mismo. Si se mantiene el actual escenario tributario, los aportes de la minería y los hidrocarburos al desarrollo del país seguirán siendo una vana ilusión, especialmente si se contrastan con el alto riesgo social y ambiental que esta actividad lleva implícita.

21 Las explotaciones pequeñas deben pagar el 5% de la producción por regalías y las grandes el 10% de dicho valor. Sin embargo, esta tasa debería ser en promedio superior al 9,8% si se tiene en cuenta que más del 96% del carbón producido en el país en el período fue para exportación (grandes explotaciones).

Referencias citadas

Banco de la República, Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Departamento Nacional de Planeación, Comité Técnico Interinstitucional (BR, MHCP y DNP). 2010. *Regla Fiscal para Colombia*. Bogotá, D.C., 7 de julio.

Cárdenas, Mauricio y Mauricio Reina. *La minería en Colombia: impacto socioeconómico y fiscal.* Bogotá, Fedesarrollo, Cámara Asomineros de la ANDI, 2008.

Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE). *Cuentas Nacionales Trimestrales. PIB oferta y demanda. Anexos estadísticos de demanda. Precios corrientes - III trimestre de 2011. Cuadro 9. Valor agregado explotación de minas y canteras. Series desestacionalizadas*, 2012 (Consulta el 1 de marzo de 2012).

_____. *Cuentas Nacionales Trimestrales. PIB oferta y demanda. Anexos estadísticos de demanda. Precios corrientes - III trimestre de 2011. Cuadro 13. Valor agregado sector industrias manufactureras. Series desestacionalizadas*, 2012 (Consulta el 1 de marzo de 2012).

_____. *Cuentas Nacionales Anuales. Resultados generales Base 2005. Serie 2000-2009p. Cuenta de producción y generación del ingreso por ramas de actividad económica. Clasificación de Cuentas Nacionales. Valores a precios corrientes*, 2012 (Consulta el 1 de marzo de 2012).

Departamento Nacional de Planeación (DNP). *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 Prosperidad para todos*. Bogotá D.C., 2011.

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). *Ingresos tributarios administrados por la DIAN 1970-2012,* actualizado el 29 de febrero de 2012 (Consulta el 1 de marzo de 2012).

_____. *Agregados de las declaraciones tributarias, 2000 a 2010*, 2012 (Consulta el 1 de marzo de 2012).

Palmer, M. A., E.S. Bernhardt, W.H. Schlesinger, K.N. Eshleman, E. Foufoula-Georgiou, M. S. Hendryx, A. D. Lemly, G. E. Likens, O. L. Loucks, M. E. Power, P. S. White and P. R. Wilcock. 2010. "Mountaintop Mining Consequences", *Science*, Vol. 327. No. 5962, 8 January.

Pardo, Álvaro. "Reforma tributaria y minería: por el interés general de la Nación", *Razón Pública*, 18 de marzo de 2012.

Perry, Guillermo y Mauricio Olivera. *El impacto del petróleo y la minería en el desarrollo regional y local en Colombia*, Bogotá D.C., Fedesarrollo, 2010.

Rodado Noriega, Carlos. *Minería para la prosperidad. Reforma institucional y política minera*. Bogotá, D.C., 5 de agosto de 2011.

Revista Dinero. "La nueva lavandería", 9 de junio de 2011.

Rudas, Guillermo. "La locomotora minera a toda marcha ¿pero paga lo que debe?", *Razón Pública*, 29 de enero de 2012.

_____. *La minería del oro en Colombia. Caracterización económica y social de la actividad legal y no legalizada*, Bogotá, D.C., Banco Mundial, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2011.

Servicio Geológico Colombiano. *Áreas de Reservas Mineras Estratégicas, para su Adjudicación Mediante Procesos de Selección Objetiva*. Catastro Minero a 16 de febrero de 2012 (Consulta el 30 de marzo de 2012).

LA POLÍTICA MINERA en COLOMBIA: la articulación y potenciación de conflictos alrededor de intereses privados

Julio Fierro Morales[1]

Introducción

La extracción de recursos naturales no renovables ha vuelto a ser la base de la política económica del país y del subcontinente a partir de los postulados del Consenso de Washington, que delinearon para el tercer mundo un papel como productores de materias primas y receptores de contaminantes y de los pasivos ambientales de actividades nocivas para el ambiente, la sociedad, las economías y las políticas.

En Colombia, desde 1997 se postularon cambios en las políticas y las normas mineras que inicialmente naufragaron en su paso por el legislativo, pero que fueron finalmente impuestas como Código Minero en 2001, bajo el gobierno de Andrés Pastrana, y definidas como eje de la atracción de capitales trasnacionales, inicialmente de manera casi subterránea durante el gobierno de Uribe Vélez, que no obstante multiplicó por diez el área titulada para minería en el territorio continental colombiano.

1 Geólogo MSc Geotecnia U.N. Docente universidades Nacional de Colombia y Javeriana. Director Grupo de Investigación TERRAE.

En el gobierno de Juan Manuel Santos estas políticas se convirtieron en un eje de su Plan Nacional de Desarrollo, pretendiendo que la "locomotora" minero-energética se convirtiera en generadora de empleo y en un tensor de la disminución de la pobreza, lo cual no tiene ningún sustento técnico ni ha sucedido en ningún lugar del país, incluidos los que ya tienen minería a gran escala hace más de 30 años, como es el caso de El Cerrejón en La Guajira.

En este documento se pretende realizar un recorrido por los aspectos de políticas y normas y revisar las implicaciones ambientales, sociales y económicas de una apuesta minera centrada en dos productos que no generan encadenamientos productivos, dado que son exportados prácticamente en crudo por parte de empresas transnacionales: el carbón y el oro.

La feria de los recursos naturales no renovables en Colombia

La política minera colombiana no tiene una definición estratégica de los recursos naturales que posee su subsuelo porque 1) el conocimiento geológico-minero del país es insuficiente, 2) no existen consideraciones de tendencias de consumo en los mercados emergentes y 3) no se considera la posibilidad de empresas mineras de capital público ni como monopolizadoras de minerales estratégicos ni como socias estratégicas de actores privados.

Esta política se traduce en un Código de Minas absolutamente insular que no considera los otros sectores productivos ni la mayor parte de normas preexistentes, aunque hace interpretaciones sesgadas de la legislación en lo ambiental, lo territorial y lo étnico. Además, la posibilidad de expropiación de tierras para su desarrollo, fundamentada en la declaratoria que tiene esta industria como de utilidad pública e interés social, le asegura al país la persistencia del conflicto que más dolor y sangre le ha causado: la propiedad de la tierra.

Lo anterior, unido a un desconocimiento de los bienes ambientales y socioculturales que son, en buena medida, exclusivos de esta porción septentrional de América del Sur, y a una tradición profundamente antidemocrática y excluyente del sistema político, llevan a considerar la apuesta minera en Colombia como uno de los mayores riesgos a largo plazo para la supervivencia de un gran número de comunidades vulnerables (en especial campesinas e indígenas), ecosistemas y las especies que los conforman, además de arriesgar uno de los bienes más preciados de cualquier rincón del planeta: el agua, dado que Colombia tiene dos de las zonas más lluviosas del mundo y es la octava reserva de agua dulce del mundo.

Evolución y desarrollo de la política y las normas ambientales, mineras y territoriales, las sentencias y los fallos de las altas cortes

Sin entrar a consideraciones detalladas acerca de las diferentes visiones que se han tenido sobre la inclusión del subsuelo como parte de la propiedad del propietario del suelo o del

carácter de bien de la Nación de las minas y canteras, lo cual tuvo desarrollos interesantes a lo largo del siglo XIX y con posterioridad a la declaración de independencia de España (v.gr. el Decreto del Libertador), es pertinente anotar que el primer Código orgánico para la minería en Colombia es bastante tardío, pues fue promulgado en 1988.

Desde los años 50 del siglo XX hasta el 88, existía una considerable dispersión respecto a quiénes eran las autoridades competentes para el otorgamiento de permisos mineros y de recursos renovables (hoy denominados ambientales): se daban casos donde las antiguas Corporaciones Autónomas expedían permisos mineros, aunque estas solo fueron establecidas como autoridades ambientales desde 1993, y otros en los que el Ministerio de Minas y Energía obraba también como autoridad ambiental.

El Código de Minas de 1988

El Decreto 2655 establece los recursos mineros como patrimonio de la Nación y constituye empresas mineras de capital público a través de la figura de los aportes. Además, regula el aprovechamiento de dichos recursos por parte de particulares a través de diferentes tipos de título minero: contratos de concesión, licencias de exploración minera, licencias de explotación minera y registros mineros de canteras. Para ser titular minero, el Código exigía demostrar capacidad económica; sin embargo, las maneras de hacerlo nunca fueron reglamentadas.

Este Código también establecía rangos para la minería de acuerdo con el volumen o el tonelaje resultado de la explotación en un periodo anual, diferenciando así la pequeña, la mediana y la gran minería. Adicionalmente, declara como de utilidad pública e interés social la industria minera en sus ramas de prospección, exploración, explotación, beneficio, transporte, transformación y comercialización. Esta declaratoria tiene profundas implicaciones sociales y ambientales, por la posibilidad de decretar expropiaciones de bienes y por la posibilidad de cambiar el carácter de reserva forestal mediante el proceso de sustracción. No obstante lo anterior, el carácter de utilidad pública e interés social es compartido por actividades tan disímiles como la conservación ambiental y del patrimonio histórico, arqueológico y cultural, la conservación de páramos y la construcción de vivienda e infraestructura de servicios. En resumen, este tema es uno de los principales abordajes que hace el estado de la gestión pública y por ello volveremos a él para evaluarlo en detalle.

Es igualmente interesante notar que este Código incluía articulados referentes a minerales o materiales en particular, como los radioactivos, el carbón, las piedras preciosas, las salinas y los materiales de construcción). Otro aspecto importante es que, en las contraprestaciones económicas, existía el canon superficiario para la etapa de exploración y regalías diferenciadas en función de minerales o materiales.

En los aspectos ambientales, este decreto recoge algunas consideraciones de manera sesgada, pues ya para la época existía un Código de Recursos Naturales que se había constitui-

do en un referente de normas ambientales para Latinoamérica, con especificidades en el tema ecológico y paisajístico que fueron ignoradas por el Código de Minas. Esto puede ser ilustrado con el hecho de que la declaración de impacto ambiental consistía en "un breve enunciado de los correctivos y medidas… para eliminar o mitigar los efectos negativos de la operación extractiva sobre los recursos naturales renovables y el medio ambiente" (art. 38). No hay ninguna mención al agua afectada o que aflorara por efecto de la explotación minera ni nada referente a los impactos por su contaminación o respecto a los permisos necesarios para su uso y disfrute; tampoco tiene una alusión a que los derechos mineros no obstaban para el cumplimiento de las normas que sobre los recursos naturales no renovables ya existían.

Respecto a lo territorial, se encuentra una mención a zonas restringidas para las actividades mineras en los perímetros urbanos, salvo que dichas actividades fueran autorizadas por el Ministerio de Minas, previo concepto de la Alcaldía (no se hace explícito que el concepto sea favorable).

En relación con lo étnico, se establecieron zonas mineras indígenas a delimitar por parte del Ministerio de Minas dentro de los territorios indígenas; se dispuso que en estas zonas las comunidades y grupos indígenas tendrían derecho de prelación. Aquí es importante anotar que dicha prelación no operaba dentro del resguardo o los territorios indígenas, sino *únicamente* dentro de la zona minera indígena. La inexistencia de alguna mención a zonas de afrodescendientes se explica porque, a pesar de que esta norma fue expedida en 1988, apenas tres años antes de la Constitución de 1991 con sus reconocimientos de plurietnicidad, en ese momento no existía ningún marco normativo que estableciera el derecho al territorio de afrodescendientes (Coronado: 2006).

La Constitución de 1991

En este aparte no se pretende hacer una evaluación exhaustiva ni una calificación política de los preceptos constitucionales ni de las tensiones entre economías abiertas y el carácter ecológico y pluricultural de la Carta; no obstante, sí es necesario anotar que la Constitución logra avances fundamentales en los aspectos ambientales, étnicos y territoriales, los cuales encontrarán desarrollo en la Ley 99 de 1993, la Ley 70 de 1993 y la Ley 388 de 1997, entre otras. Sin definir el conflicto de estas leyes con las normas mineras, es imposible encontrar la posibilidad de litigios jurídicos estratégicos y el enfoque de derechos vulnerados por las empresas mineras.

En el ámbito ecológico la Constitución establece la obligación del Estado y los particulares de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación, la primacía del interés general sobre el particular, la función social y ecológica de la propiedad, el derecho al ambiente sano como derecho colectivo y el alcance de la libertad económica, la cual tiene como limitantes el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural. Todas estas decisiones de política pública han sido ratificadas de manera reiterada por sentencias de las altas cortes, las cuales encuen-

tran un franco desacatamiento por parte de entidades de diversos sectores, incluyendo, por supuesto, el minero.

A continuación incluyo algunas observaciones y reflexiones técnicas sobre las normas ambientales, mineras y territoriales y sus desarrollos, y sobre las sentencias y fallos de las altas cortes.

La Ley 99 de 1993

En 1974 el Código de recursos naturales no renovables había compilado normas ambientales preexistentes sobre bosques, reservas forestales y parques, y había establecido normas de usos, cuidados y restricciones de aguas, biota y suelos en función de su conservación y uso racional, siguiendo la tendencia establecida por el Club de Roma (1968), la publicación de *Los límtes del crecimiento* y la Conferencia de Estocolmo (1972).

Siguiendo esta línea, la Ley 99 de 1993 reafirma, en general, la mayor parte del articulado del Código de recursos naturales, pero introduce un concepto que dos décadas después puede ser visto como una trampa para evitar cambios de fondo: el "desarrollo sostenible", para el cual, en sentido estricto, hay que extraer recursos de manera tal que la tasa de extracción no supere la de la regeneración (Informe Brundtland: 1987). Como es evidente, esta definición es imposible para la extracción de recursos naturales no renovables (minerales, carbón, petróleo y gas), pero de manera absolutamente forzada y sesgada se estableció que, para este tipo de bienes, la "sostenibilidad" era un trípode sostenido en aspectos económicos, sociales y ambientales, lo cual fue avalado por las Naciones Unidas a comienzos de la década del 2000.

No obstante lo anterior, esta Ley establece unos Principios generales ambientales que incluyen elementos fundamentales para la protección de comunidades afectadas por el conflicto social y ambiental alrededor de la minería, entre los que se encuentran: la necesidad de protección de la biodiversidad por ser patrimonio nacional y de la humanidad; la declaratoria de páramos, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos como objeto de protección especial; la protección del paisaje por ser patrimonio común y "elemento que puede ser objeto de daño social"; el establecimiento del consumo humano del agua como prioritario sobre cualquier otro uso; el carácter participativo del manejo ambiental; y la necesidad de aplicación del principio de precaución "conforme al cual, cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente".

Esta norma también establece la necesidad de licenciamiento ambiental para actividades que afecten significativamente el ambiente. A este respecto vale la pena anotar que el Decreto 1753 de 1994 definió que la exploración y explotación mineras eran objeto de licenciamiento; sin embargo, apenas dos años después, en 1995, el Decreto 501 dejó de mencionar en el proceso de licenciamiento la exploración minera, omisión que ya fue reto-

mada por el Código de Minas hoy vigente (Ley 685 de 2001), a pesar de los graves efectos socioculturales y ambientales de la exploración. Baste mencionar la gran conflictividad que durante la etapa de exploración se ha generado en la alta montaña tolimense (La Colosa), en el páramo santandereano (Santurbán) y en la Amazonia (Taraira), donde proyectos de minería amenazan la provisión de agua, la preservación de suelos con alto potencial agroecológico o la supervivencia de valores culturales que pueden ser indispensables para los procesos de adaptación al cambio climático.

Hoy día, para constituir el derecho de los mineros a la explotación, es necesaria la licencia ambiental. Desde el punto de vista de la socorrida "seguridad jurídica", para los titulares mineros sería deseable contar con licenciamiento ambiental previo a la exploración, pues de esa manera se les podría prohibir realizar sus actividades desde etapas tempranas, evitando así inversiones cuantiosas. A pesar de esto, los últimos eventos han permitido establecer que la exploración minera es fuente de especulación financiera y que, por ello, el sector se ha opuesto a volver al esquema inicial de licenciamiento previo a la exploración. Los decretos reglamentarios del licenciamiento también establecieron la competencia de autoridades ambientales para el seguimiento y control de la actividad minera en función de los volúmenes de extracción, dejando para el Ministerio de Ambiente la competencia de la gran minería, que en la actualidad incluye cerca de 35 proyectos.

La Ley 388 de 1997

El Ordenamiento Territorial municipal tiene su fundamento en el artículo 311 de la Constitución Política, el cual establece para los municipios el deber de "ordenar el desarrollo de sus territorios". Este precepto fue retomado por la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo (Ley 152 de 1994) en su artículo 41, donde se establece que los municipios, además de los planes de desarrollo, deben contar con un plan de ordenamiento territorial elaborado con el apoyo y las orientaciones del Gobierno Nacional y los departamentos.

La Ley 388 de 1997 se centra en los instrumentos de ordenamiento territorial en relación con el uso del suelo, la preservación del patrimonio ambiental y la prevención de desastres; se soporta en la función social de la propiedad, la prevalencia constitucional del interés general sobre el particular y en la defensa del espacio público; y define la obligatoriedad del planeamiento territorial de los muncipios en desarrollo de la potestad constitucional de las autoridades municipales para ordenar el uso del suelo.

Es importante notar que dentro de los determinantes de los planes de ordenamiento territorial, constituyen normas de superior jerarquía las relacionadas con la conservación y protección del medio ambiente, la preservación del patrimonio cultural y la localización de infraestructuras básicas, las cuales incluyen los sistemas de abastecimiento de agua para las áreas de influencia municipal. Es desafortunado que no haya una mención explícita a la protec-

ción de las cuencas abastecedoras de agua, aunque el desarrollo del manejo de cuencas se da posteriormente en el Decreto 1729 de 2002, que reglamenta la Ley 99 de 1993. No obstante lo anterior, es usual escuchar argumentaciones en el sentido que lo establecido en el decreto tendría una gradación normativa inferior a lo establecido por el Código Minero.

La aplicación de la ley ha tenido problemas por la deficiencia en el conocimiento y la información existente sobre aspectos relacionados con las potencialidades y las restricciones del territorio. Es evidente que falta información de referencia con respecto a las amenazas naturales sobre el territorio, la importancia ecosistémica y el ciclo hidrológico. Por otra parte, la información sobre potencial minero siempre se generó sin tener en cuenta las consideraciones territoriales y ambientales, lo cual concluyó en una lectura sesgada de la prelación de la minería sobre el ordenamiento territorial en el Código de Minas de 2001.

La Ley 685 de 2001 (Código de Minas)

La modificación del Código de Minas fue impulsada desde finales del gobierno de Samper con la participación activa del gobierno y de instituciones canadienses, injerencia suficiente para que en su momento la Contraloría General expresara la inconveniencia del hecho de que el conocimiento geocientífico del país fuera "exportado" a un país extranjero. Es posible que en la actualidad se mire con asombro la pasividad de los sectores ambientales y sociales ante la amenaza que se generaba desde una ley sectorial, pero, visto en perspectiva, no se había planteado el desarrollo de Colombia alrededor del sector extractivo y los precios internacionales de materias primas eran muy bajos en comparación con los de la actualidad.

Esta norma se constituye en uno de los principales generadores de conflicto alrededor de la minería, dada su visión insular e ilegítima sobre el territorio, el agua, los ecosistemas, las comunidades y las leyes preexistentes. Además, quita de un plumazo las empresas mineras con carácter público o mixto y deja al Estado la tarea de promover y fiscalizar la minería. No obstante el carácter totalmente privado del negocio, no modifica la declaratoria de la industria minera en todas sus fases como de utilidad pública e interés social y reafirma las disposiciones del Decreto 2655 de 1988, en el sentido de la posibilidad de expropiación para el desarrollo de la industria minera, lo cual asegura el conflicto por la posesión del terreno entre sus legítimos poseedores y los titulares mineros (es perverso el hecho de que la única excepción a la expropiación sea otro titular minero).

El Código abunda en contradicciones, errores de forma, dispersión de los temas e incoherencias que pueden ilustrarse buscando la necesidad de licenciamiento ambiental para la fase de construcción y montaje o la definición de si la transformación hace o no parte de la industria minera. Esta ley interpreta las normas ambientales, territoriales y étnicas preexistentes ignorando preceptos constitucionales. El resultado es tan inconveniente que el ordenamiento ambiental y territorial del país termina dándose en función del ordenamiento minero hecho

por la titulación minera a particulares, específicamente a las trasnacionales, que son las que mayor área poseen en títulos mineros.

En lo referente al conflicto jurídico minero-ambiental, esta norma se atribuye la definición de las zonas donde la minería puede estar prohibida a través de la figura de zonas excluibles, que solamente incluyen los parques naturales nacionales y los de carácter regional. Las reservas forestales protectoras, los humedales, los páramos, las reservas de biósfera y las selvas amazónicas son dejadas sin protección legal bajo una mirada excluyente de esta norma. Quizá el mejor ejemplo del carácter tóxico de la norma se ilustra con su visión de los ríos: no hay ninguna restricción al hecho de que un cauce pueda ser totalmente titulado para minería, pues establece una longitud máxima de cauce a ser titulada, pero no hay consideraciones respecto a un número máximo de títulos o a una separación mínima entre título y título.

El Código también recoge la no exigencia de licencia ambiental para la exploración minera y le atribuye a la institucionalidad minera funciones de autoridad ambiental, pues define los casos en que las licencias pueden ser negadas. La modificación cosmética en que se constituyó la modificación de este Código a través de la Ley 1382 mitigó cierta problemática, pero persisten graves interpretaciones y omisiones de normas ambientales generales y preexistentes.

La invasión de la ley minera a las competencias de las autoridades territoriales y a la misma Constitución también se expresa en la proscripción de que los alcaldes puedan prohibir la minería en su jurisdicción y en la sujeción del ordenamiento territorial a la información geológico-minera y al ordenamiento minero (reservas especiales): he aquí un ejemplo patente de leyes dictadas por intereses particulares y no por la búsqueda del bienestar de las mayorías. También hay una interpretación sesgada de normas territoriales preexistentes en el establecimiento de zonas restringidas de minería que incluyen cascos urbanos, construcciones rurales, zonas de interés histórico y áreas ocupadas por obras públicas, pues les quita el carácter de determinantes de ordenamiento de carácter superior cuando de minería se trate.

En cuanto al irrespeto a las minorías étnicas desde el Código de Minas hay que decir que para 1991 Colombia se había suscrito al Convenio 169 de la OIT y para la época de promulgación de dicho Código, existía la Ley 70 de 1993, que desarrollaba el carácter pluriétnico en lo referente a afrodescendientes. No obstante, no hay referencia alguna al cumplimiento de las salvaguardas con respecto a los territorios indígenas y de afrodescendientes ni de la obligatoriedad de la consulta previa y del consentimiento previo, libre e informado. Se retoma una mirada de territorio como lugar ocupado por recursos que son susceptibles de ser extraidos y mercadeados, sin consideración alguna del carácter sagrado y de la relación vital entre las comunidades y sus territorios.

El articulado "étnico" del Código de Minas fue demandado, pero desafortunadamente la Corte condicionó su exequibilidad al cumplimiento de ciertas condiciones (Sentencia C-891 de 2002) que, hasta el día de hoy, no se han cumplido.

"...en caso de presentarse una falta de certeza científica absoluta frente a la exploración o explotación minera de una zona determinada, la decisión debe inclinarse necesariamente hacia la protección de medio ambiente..."

Aspectos de jurisprudencia

En Colombia es usual tanto que por vía de decretos y resoluciones se modifiquen las leyes, sin necesidad del trámite que por el legislativo deben surtir estas, como que se modifique la Constitución a través de leyes; elusiones que generalmente responden a intereses individuales o de grupos de presión relacionados con los poderes económicos. Para ilustrar lo anterior, y retomando la indebida interpretación de la potestad que para ordenar el territorio de los municipios tienen las autoridades municipales según el Código de Minas, se puede tomar como ejemplo el Decreto 2201 de 2003, el cual, reglamentando la Ley 388 de 1997, estableció que no era posible oponer decisiones de ordenamiento territorial a los proyectos de utilidad pública e interés social; con ello cerraban el círculo que imposibilitaba a los alcaldes y concejos municipales tomar decisiones sobre sus territorios, por lo cual el aspecto minero quedaba con una prelación inconstitucional e ilegítima (interpretación aun consignada en documentos oficiales de la institucionalidad minera).

Al ser demandado el Decreto, en fallo de marzo de 2010 el Consejo de Estado acotó que es cierto que no se pueden oponer decisiones de ordenamiento territorial a proyectos de utilidad pública e interés social mientras ellos se relacionen con la protección ambiental, la preservación del patrimonio, la construcción de infraestructura de servicios públicos y las decisiones de ordenamiento metropolitano. Queda planteado así el conflicto entre normas

territoriales y mineras, pero queda también la posibilidad de litigio estratégico para alcaldes preocupados por la provisión de agua para sus comunidades.

La prelación de los derechos colectivos sobre los individuales

En general, las altas cortes han hecho respetar la prelación de los derechos colectivos, como el derecho a un ambiente sano, sobre los derechos de carácter particular y concreto o los derechos de contenido económico, como el derecho al trabajo, a la libre empresa, la iniciativa privada y a los denominados "derechos adquiridos". Entre las sentencias que afirman y reiteran lo anterior se encuentran la Sentencia T-254 de 1993, la Sentencia del Consejo de Estado, Sección Primera en Sentencia del 12 de agosto de 1999, la Sentencia C-293 de 2002 de la Corte Constitucional.

La Sentencia C-339 de 2002

La Sentencia C-339 de 2002 se refiere a la constitucionalidad de algunos artículos de la Ley 685 de 2001 que fueron demandados, entre los que se encuentran los referentes a las zonas excluibles de la minería, las zonas de minería restringida y los efectos de estas figuras. Esta reitera el carácter biocéntrico de la Constitución y propende por la construcción de nuevos paradigmas.

Esta jurisprudencia analiza en uno de sus considerandos que "No debe olvidarse que además de los parques naturales nacionales, los parques naturales regionales y las reservas forestales, que son zonas protegidas por las leyes vigentes, también tienen protección constitucional los ecosistemas integrados por vegetación original que no siempre forman parte de parques naturales" e incluye dentro de los biomas a ser protegidos: páramos, selvas amazónicas, vegetación herbácea arbustiva de cerros amazónicos, sabanas llaneras, matorrales xerofíticos y desiertos, sabanas del Caribe y bosques aluviales, húmedos tropicales, secos, andinos y de manglares. He aquí posibilidades de aplicar la figura de prohibición en estos biomas, dada la jerarquía de las sentencias de constitucionalidad.

Otro aspecto que es relevante de la Sentencia es regresar a las autoridades municipales la posibilidad de prohibir la minería dentro del casco urbano, haciendo explícita la prelación de las normas territoriales y ambientales:

> la restricción de la minería en el perímetro urbano de las ciudades y poblados se encuentra sujeta a las normas ambientales y de ordenamiento territorial vigentes, agregando una exclusión de la explotación y exploración minera en aquellas áreas donde las normas territoriales lo prohíban expresamente. Para la Corte es obligatorio advertir que dentro del perímetro urbano de las ciudades o poblados, donde no estén prohibidas las actividades mineras, estas actividades sólo podrán efectuarse previo cumplimiento de las normas ambientales.

Una herramienta fundamental para la defensa de los territorios, las aguas y las montañas es el Principio de Precaución establecido de manera explícita en esta sentencia para la minería: "en caso de presentarse una falta de certeza científica absoluta frente a la exploración o explotación minera de una zona determinada; la decisión debe inclinarse necesariamente hacia la protección de medio ambiente, pues si se adelanta la actividad minera y luego se demuestra que ocasionaba una grave daño ambiental, sería imposible revertir sus consecuencias".

Es evidente que las normas y jurisprudencias ambientales están siendo desacatadas por las autoridades mineras y territoriales en el país, pero lo increíble es el desconocimiento del poder de la norma ambiental o el desacato por parte de las autoridades ambientales, comenzando por el ente rector de política en este campo, el Ministerio de Ambiente, que a pesar de los documentados impactos sobre los ecosistemas en el país continúa estableciendo como indicador de "eficiencia" la cantidad de licencias ambientales expedidas y no el número de hectáreas protegidas.

Las sentencias de tutela T-769 de 2009 y T-1045A de 2010

Los conflictos en territorios mineros se pueden simplificar como la amenaza que sobre los sitios sagrados ejerce la minería, tanto en la fase de exploración como en la de explotación, la desintegración cultural, la pérdida irreversible de conocimientos tradicionales y la presencia de grupos armados legales e ilegales que puede llegar a tener como consecuencia el desplazamiento forzado.

El conflicto minero en territorios étnicos se ejemplifica en los casos de los Emberá-Katío y la exploración de minería de oro por parte de la Muriel Mining en cercanías del cerro Careperro, en Carmen del Darién (Chocó) y, de manera más compleja, en La Toma (Suárez, Cauca), lugar en el que los afrodescendientes han explotado oro aluvial desde hace siglos y donde el Ministerio de Minas (o su autoridad delegada) han concedido títulos mineros para particulares colombianos y extranjeros ajenos al territorio. En las sentencias citadas, la Corte Constitucional ordena la suspensión de las actividades de exploración minera o de amparos administrativos de los titulares mineros.

En el caso indígena, la Corte consideró que la minería alterará de manera inevitable el equilibrio ecológico y la biodiversidad de la zona, por lo que debe también cumplir el requisito de consulta previa con la totalidad de las comunidades afectadas y reitera como deber del Estado no solo consultar a dichas comunidades, sino también obtener su consentimiento libre, informado y previo, según sus costumbres y tradiciones. Lo anterior debido a que esas poblaciones, al ejecutarse planes e inversiones de exploración y explotación en su hábitat, pueden llegar a atravesar cambios sociales y económicos profundos, como la pérdida de sus tierras tradicionales, el desalojo, la migración, el agotamiento de recursos necesarios para la subsistencia física y cultural, y la destrucción y contaminación del ambiente tradicional, entre otras

consecuencias: en estos casos las decisiones de las comunidades pueden llegar a considerarse vinculantes a causa del grave nivel de afectación que les acarrea.

Entre otras disposiciones, la Corte ordenó al Ministerio del Interior y de Justicia que rehiciera los trámites de consulta previa; no obstante, como respuesta a la Corte, esta entidad solicitó la nulidad de la Sentencia T-769 argumentando que la consulta no es vinculante.

En el caso de los afrodescendientes de La Toma, el Alto Tribunal tuteló los derechos de la comunidad y advirtió que no podrán otorgarse títulos mineros sin la consulta previa a los grupos étnicos. La Corte, mediante la Sentencia 1045-A, ordenó a Ingeominas suspender todas las licencias de explotación minera en esta vereda hasta tanto se realice "de manera adecuada" la consulta previa ordenada en tal decisión. Además, le pidió a esta entidad que se abstenga de otorgar nuevas licencias mineras. De esta forma, el Alto Tribunal dejó sin efecto la Resolución de abril 30 de 2010, proferida por la Alcaldía de Suárez, que ordenaba el desalojo de la comunidad negra que se dedica a la minería artesanal en ese territorio desde hace 300 años.

La insularidad del sector minero y los escenarios endogámicos de decisión sectorial

La minería se considera a sí misma como una actividad prevaleciente e indispensable, por lo cual, desde hace al menos 20 años, los dirigentes colombianos la han posicionado en el discurso como la redención económica del país y del subcontinente latinoamericano. En ese contexto, las decisiones se han tomado a puerta cerrada considerando la opinión de las instituciones mineras, académicos de los sectores economicistas y extractivos (economistas neoclásicos, geólogos e ingenieros de minas) y los gremios y empresarios mineros (ejemplos de lo anterior se ilustran en IRIC: 2009 y Ponce: 2010, entre otros). Es obvio que en escenarios endogámicos como este, las consideraciones ajenas, normas preexistentes y compromisos internacionales son desconocidos u obviados, lo cual genera conflictos.

La minería no se suele ver desde dentro como una actividad que se inserta en un territorio con aguas, ecosistemas, geoformas y seres humanos, sino que tiene una visión subterránea para la cual lo único importante es el recurso minero y, en términos de las necesidades crecientes creadas por la sociedad de consumo, cualquier sacrificio es válido con tal de satisfacer la demanda de la "civilización". Se llega a los extremos de considerar que el oro o el carbón contenidos en una montaña valen más que la montaña entera, incluyendo sus aguas, sus ecosistemas y sus eventuales pobladores.

No existen ejercicios económicos serios en términos de balances de energías que incluyan en las cuentas los desperdicios, la contaminación y la pérdida de saberes; además, ejercicios que son teóricamente interesantes, como las evaluaciones ambientales estratégicas, se ven desde la ubicación de los recursos mineros sin considerar los impactos por la sinergia de diferentes proyectos y mucho menos la relación con otros sectores productivos en términos de conflicto

por requerimientos de bienes naturales como el agua o en el impacto del daño irreversible que sobre los suelos causa la minería a cielo abierto. La importancia que los daños sobre el agua y los suelos tienen sobre la agricultura y en particular sobre pequeñas economías campesinas, que son claves en la seguridad alimentaria y en las dinámicas económicas locales y regionales en Colombia y la mayor parte de Latinoamérica, es ignorada (Albert Berry, com. pers. 2011).

La Contraloría General de la República, en su Informe del estado de los recurso naturales y el ambiente (CGR: 2011), es quizá la entidad que mejor describe la insularidad y endogamia de la institucionalidad minera, donde la subestimación y poca importancia dada a la variable ambiental por parte del sector público minero se ejemplifica en su decisión de no convocar a las autoridades ambientales para el proceso de reforma del Código Minero.

En este documento se diagnostica también que en Ingeominas "no existe, dentro de la estructura del instituto, un grupo de trabajo que lidere la gestión minero-ambiental, lo que resulta en una débil y deficiente gestión en la materia". Con respecto a la UPME,

> se reiteran sus limitaciones en cuanto a la falta de personal para atender sus funciones, un manejo de la información sectorial sin articulación con la disponible en materia ambiental, que restringe su visión y sus aportes en materia de planificación para una minería sostenible y lo reduce a un esquema eminentemente extractivo, lo que se refleja en sus estadísticas con un enfoque netamente minero sin considerar la variable ambiental en las mismas, resultante en información de producción minera que no correlaciona criterios ambientales. Es urgente y necesaria una planeación minera a largo plazo con una visión integral del país y no sólo sectorial.

Existen numerosas denuncias[2] provenientes de sectores académicos y sociales respecto a la irresponsabilidad social empresarial del sector minero al constituirse en uno de los sectores más favorecidos por políticas fiscales inconvenientes en países atrasados y desiguales, lo cual fue también denunciado por el director de la agencia estatal tributaria DIAN en una presentación pública hecha en 2011. Es evidente que en muchas ocasiones se aprovechan de manera legal de marcos que los favorecen, como las exenciones tributarias, el cambio de regalías como compensación a regalías como costos, los acuerdos de doble tributación, los subsidios a los combustibles, entre otros; lo cual no parece mostrar una conducta ética y responsable que vaya más allá del mero cumplimiento de normas, la cual debería caracterizar la sobrevalorada Responsabilidad Social Empresarial. Que conceptos técnicos de la Contraloría General recomienden que el Estado debe "estudiar seriamente la posibilidad de renegociar" los contratos de Drummond, Cerrejón y Cerromatoso es una muestra del detrimento patrimonial generado por mucha de la gran minería en Colombia.

2 Fierro Morales: 2011 y 2012a y 2012b; Isaza: 2011; Pardo: 2011a, 2011b, 2011c, 2012; Rudas: 2010 y 2012; Rodríguez Becerra: 2010 y 2011; y Sarmiento: 2011a, 2011b y 2012, entre otros.

Además de lo anterior, está siendo investigado un hecho de gravedad: el posible involucramiento con actores armados ilegales en algunos casos de gran minería en el país. Si esto llegara a ser comprobado, constituiría un precedente inaceptable, por lo que dichos proyectos deberían ser inmediatamente detenidos, y sus títulos y licencias revocados y revisados en términos de la conveniencia para el país.

Una rápida mirada a la irresponsabilidad social empresarial de la minería en Colombia muestra lo siguiente:

- El empleo de maniobras jurídicas para pagar menos regalías, aprovechando la debilidad de la institucionalidad minera (Contraloría General de la República: 2005).

- En la gran minería, el aprovechamiento de políticas fiscales onerosas para los colombianos con el fin de obtener exenciones, rebajas y subsidios. Los casos de Cerrejón y Drummond han sido documentados por el director de la DIAN y por Pardo (2011a, 2011b, 2011c y 2012) y Rudas (2010 y 2012), entre otros.

- La necesidad de crear un protocolo que se base en la transparencia y en el derecho a la información por parte de cualquier actor interesado, basada en las reiteradas y recientes investigaciones sobre corrupción en otorgamiento de concesiones mineras y prórrogas (CGR: 2011a; Rodado: 2011).

- El encubrimiento de información sobre los problemas de salud relacionados con enfermedades profesionales en sus empleados (Procuraduría General de la Nación: 2010; en Fierro: 2012a).

- El uso indiscriminado de mercurio en la pequeña y mediana minería de oro, que ubica a Colombia como uno de los tres países del mundo que más vierten mercurio a sus ríos y como el lugar donde se han medido las mayores cantidades de este metal en el aire (Onudi: 2010).

- El empleo de estrategias de división entre los indígenas mediante la cooptación a través de sobornos, lo cual fue documentado recientemente por el escritor e investigador Alfredo Molano en el diario *El Espectador*[3].

- En la gran minería de carbón no se generan encadenamientos productivos sino economías de enclave y desplazamiento de comunidades socialmente vulnerables, como

3 Molano, Alfredo. "Yaigojé-Apaporis", en El Espectador, 4 de junio de 2011. (http://www.elespectador.com/impreso/nacional/articulo-275132-yaigoje-apaporis)

los Wayuu en La Guajira, acudiendo a mecanismos legales, pero no legítimos, como la expropiación (Salas: 2004; Censat: 2010; Fierro Morales: 2012a).

- Representación a través de personas que incidieron en políticas ambientales y mineras, lo cual es absolutamente inaceptable en términos de la moralidad que debe imperar en los funcionarios públicos. La lista incluye excancilleres, exministras de ambiente, exministros de minas, exviceministros de justicia, exviceministras de agua y exdirectoras de licencias ambientales.

- Proclividad a la ilegalidad en amplios sectores del empresariado minero en todas las escalas de la minería, lo cual ha sido documentado por la Contraloría General de La República (CGR: 2011a) y por investigadores como Fierro (2012a y 2012b), Rudas (2010 y 2012) y Pardo (2011a, 2011b, 2011c y 2012). El hecho de que cada código de minas haya incluido un articulado para la legalización de pequeños y medianos mineros también es una muestra de esto.

- El impulso de estrategias para ocultar información técnica no favorable, tales como la entrega de estudios ambientales incompletos o parcializados (Fierro: 2011; Pax Christi: 2009).

- La intención de ignorar de manera reiterada el tema del cierre de minas y el uso post minería: que El Cerrejón pretenda correr 26 km el río Ranchería y que los planteamientos con respecto a los huecos no retrollenados sea que se cercarán mientras se define su uso post minero (Cerrejón: 2011, 65) es francamente inaceptable.

- Demandas a las poblaciones donde la minería ha causado problemas relacionados con las mismas fosas de extracción minera, como en el caso de Bogotá, donde las empresas Cemex, Holcim y la Fundación San Antonio (del Arzobispado de Bogotá) tienen una demanda de $400.000'000.000 contra los bogotanos por haberles "inundado" sus minas (Fierro Morales: 2008).

- Que las decenas de muertos en minas de carbón ocurren con una mayor predominancia en minas "legales" (Restrepo: 2010), donde debe existir un manejo técnico avalado por autoridades ambientales y mineras.

La irresponsabilidad ambiental empresarial

Además de lo anterior, los siguientes aspectos permiten afirmar la existencia de una irresponsabilidad ambiental por parte de las empresas mineras:

- Correr ríos y afluentes, que son los elementos fundamentales de las estructuras ecológicas regionales, con y sin permisos de las autoridades ambientales: en el primer caso, ríos como el Calenturitas y el Tunjuelo, y en el segundo caso, el mismo Tunjuelo y la quebrada Trompetas.

- Proponer grandes proyectos sin tener claro el impacto de la minería sobre el agua y sin importar que la misma sea para el consumo humano de decenas de miles de personas: proyectos mineros como los del centro del Cesar, Angosturas, Ventanas y otros en Santurbán (EIA Drummond: 2008; Fierro: 2011).

- Iniciar labores de exploración en zonas de reservas forestales sin haber hecho la sustracción o sin permiso de uso de recursos: La Colosa de AngloGold y Taraira de Cosigo lo ilustran, pero hay muchos otros ejemplos a lo largo y ancho del país.

- No considerar los impactos acumulativos, sinérgicos y residuales, en particular en la minería de carbón del Cesar, que provoca, entre otros efectos, la contaminación de la bahía de Santa Marta (Ardila, Ternera y Lobato: 2010).

- Encontrarse explotando o pretender explotar zonas de páramos o bosques altoandinos en zonas abastecedoras de agua para poblaciones o riego (Fierro: 2011; Fierro, Lozano y Ordoñez: 2011; Fierro, Mondragón, Lozano y Fierro: 2011).

Tampoco se ha evaluado en el país, y son pocos los ejemplos en el mundo, la relación entre la minería y los daños a la salud pública. Los datos más rigurosos que existen, producidos por la Universidad de Harvard para la Academia de Ciencias de Nueva York (Epstein et. al.: 2011), concluyen que el ciclo del carbón conlleva una pesada carga en términos de costos acumulativos por contaminación al aire y a las aguas, pues afecta a individuos, familias y comunidades, la integridad ecológica y el clima global; estas implicaciones van mucho más allá del precio pagado por los usuarios por la electricidad generada.

También se han referido a estos temas 12 de los principales científicos norteamericanos (Palmer et. al.: 2010) en un artículo publicado en *Science*, una de las revistas científicas más reconocidas en el mundo. Este artículo incluye un llamado de atención para la formulación de políticas públicas en Estados Unidos que corrijan las fallas de políticas y de normas para controlar el daño irreversible sobre la biodiversidad, los ecosistemas, las aguas superficiales y subterráneas, y la salud pública.

En Colombia el llamado de atención también proviene de la Contraloría General de la Republica, que diagnostica que la concurrencia de la institucionalidad de la salud (Ministerio de Protección Social e Instituto Nacional de Salud) con respecto a los efectos de la minería

es marginal y que, desde el punto de vista de salud epidemiológica, salud ocupacional y seguridad industrial asociadas con dicha actividad, no conocen detalles de sus consecuencias. Las entidades mineras, por su parte, señalan que las consecuencias de la minería en la salud pública "No aplican dentro de las funciones y competencias como autoridad minera delegada del Ingeominas" (CGR: 2011b, 82).

No obstante lo anterior, existen datos puntuales y no sistemáticos sobre los problemas de salud pública en zonas de grande y pequeña minería. La Secretaría de Salud de La Jagua publicó en 2007 (Fierro, Negrete, Lagos, Fuentes y Lozano: 2010) que la mitad de los egresos hospitalarios en niños de todas las edades se relacionaban con infección respiratoria aguda: en la zona no existen otras industrias que permitan establecer una duda razonable sobre cuál es la causa de la enfermedad en los niños.

Las zonas donde existe combustión de carbón para actividades de transformación de arcillas, que incluyen los municipios de Nemocón y Ráquira, se encuentran entre los diez sitios más contaminados con PM10. En cuanto a la afectación de la calidad del aire con partículas de mayor tamaño (PST), comúnmente identificadas como polvo, los lugares más contaminados son Cazucá, en Bogotá, y Soacha, Sibaté y Zipaquirá en Cundinamarca (IDEAM, 2008), todos ellos con grandes áreas denudadas por canteras o con actividad de transformación minera, en particular arcillas.

Mención aparte merece la contaminación con mercurio, usado casi en su totalidad por minería ilegal o informal, que hace que los vertimientos a los ríos se encuentren entre los tres peores y que las emisiones al aire en Segovia, Antioquia, sean las peores medidas de todo el mundo (ONUDI: 2010). Lo anterior significa una problemática de salud pública y de seguridad alimentaria, dado el hecho de que prácticamente la totalidad de los peces y buena parte de los cultivos de las zonas cenagosas del bajo Cauca y del bajo Magdalena también han mostrado contenidos variables de mercurio (Olivero y Johnson: 2002).

Aquí se ve que no solamente existe insularidad en los empresarios de trasnacionales mineras, sino que los pequeños mineros usan mercurio de manera irracional, contaminándose ellos y contaminando a sus conciudadanos; aunque es obvio que en el caso de pequeños mineros existe la atenuante de vivir en quizá el país más desigual en lo rural de todo Occidente. Sin embargo, es un hecho que existe minería ilegal con capitales considerables, no necesariamente asociados con grupos armados ilegales, que podrían invertirse en actividades menos contaminantes. Es pertinente mencionar que existen también casos de minería legal y licenciada ambientalmente, como el de Mineros S.A. en El Bagre, Antioquia, que continúan usando un tóxico tan peligroso y con consecuencias tan graves en caso de accidentes como el mercurio (así sea un 99% reciclado), a pesar de los crecientes (e inimaginables antes del año 2000) márgenes de ganancia actuales. Esta mirada insular que recorre todo el espectro de los actores mineros tiene su máxima expresión en las políticas mineras actuales y en el comportamiento del Ministerio de Minas, y la institucionalidad minera en general, en lo relacionado

con las propuestas de modificación de Código de Minas, conceptos previos no vinculantes con respecto a la declaratoria de nuevas áreas protegidas. Esta situación inconveniente evidencia que el ordenamiento ambiental del territorio se vuelve casi potestativo de la autoridad minera y dependiente del caótico desordenamiento minero.

Un claro indicio de la insularidad del sector es la declaratoria de zonas de reserva minera, entre otras, en las que el gobierno únicamente socializa con empresarios y agremiaciones mineras, es decir que solo se establecen diálogos con los actores favorecidos. Sin embargo, las autoridades mineras se sorprenden ante el rechazo que esto genera entre otros sectores de la institucionalidad, como la ambiental, la agropecuaria y la de prestadores de servicios públicos, y entre la sociedad en general.

Las consideraciones economicistas prevalecientes

¿Locomotora jalonadora de desarrollo económico?

El hecho de que la minería no se puede constituir en un jalonador de desarrollo económico es tan evidente que incluso el actual ministro de Minas, en una investigación contratada por la Cámara Asomineros de la Andi a Fedesarrollo (Cárdenas y Reina: 2008) en donde los criterios ideológicos de la economía neoclásica son evidentes en la ausencia de cualquier consideración ambiental o social, llega a conclusiones muy interesantes que deben ser expuestas de manera detallada. Según el estudio, hay una visión "tradicional" de la minería que la estigmatiza como actividad de grandes impactos negativos en lo social, lo ambiental y en lo económico (los tres pilares propuestos por las grandes empresas mineras en el mundo para acuñar una "sostenibilidad" en la minería), pero existe la visión "alternativa" que puede llevar a considerar la minería como verdadera locomotora de un país si se cumple con los siguientes requisitos:

- Institucionalidad fuerte
- Eslabonamientos alrededor de la minería
- Mejoramiento del recurso humano
- Entornos macroeconómicos estables

Es evidente que la institucionalidad minera, ambiental y de salud pública, para no mencionar sino las directamente involucradas, tienen una gran debilidad que ha sido denunciada por los propios ministros del ramo. La corrupción, la negligencia y el desconocimiento se unen con aspectos de carácter ideológico que sesgan la visión de las políticas públicas hacia una

progresiva desaparición del Estado y una confianza ciega en la honestidad, transparencia y capacidad de los actores privados, en particular las transnacionales.

Para el desarrollo de Colombia es necesario contar con materiales de construcción, calizas para la obtención de cemento, carbón térmico para suplir las necesidades menores del requerimiento de la matriz energética, coque para nuestras escasas siderúrgicas, sal y sus eslabonamientos y cantidades menores de otros materiales. Esta es la minería necesaria para nuestro desarrollo actual y no significa ello que se justifique que continuemos externalizando los pasivos ambientales y sociales a la sociedad en su conjunto.

El "País Minero" establecido en los planes de desarrollo pretende una planeación en el largo plazo, pero sin articular las políticas sectoriales mineras con las políticas de los otros sectores de la economía, con los compromisos internacionales relacionados con la protección ambiental y de minorías étnicas ni con la agenda global de cambio climático. Dentro de la "visión a futuro de la actividad minera" plasmada en el Plan Nacional de Desarrollo Minero 2019 (Upme: 2009) se pretende que "en el año 2019 la industria minera colombiana será una de las más importantes de Latinoamérica y habrá ampliado significativamente su participación en la economía nacional", para lo cual se establecen las siguientes metas:

- Aumentar las exportaciones de carbón a 100 millones de toneladas anuales.
- Aumentar las exportaciones de oro 4 veces la producción actual.
- Incrementar la exploración geológica básica del territorio nacional.

A octubre de 2009 cerca del 40% de los títulos otorgados eran para oro y el 25% para carbón, pero sucede que estos materiales no generan valor y, dado que el negocio es 100% privado, solamente nos quedan las regalías, que son del 5 y el 10% para el carbón (dependiendo del volumen extraído) y del 4% para el oro de filón o diseminado, detrás del cual vienen la mayor parte de las transnacionales.

Dado el hecho de que la locomotora minera se relaciona con oro y carbón en sus dos terceras partes en términos de área y en más del 90% si se piensa en exportaciones, vale la pena aclarar por quiénes sacrificaríamos nuestra agua, biodiversidad, tranquilidad y economía. De acuerdo con datos muy recientes generados por centros de investigación relacionados con la industria minera, cerca del 90% del oro se destina a uso suntuario y financiero (www.gold.org/investment/statistics/demand_and_supply_statistics/), es decir, a requerimientos que no se relacionan con el desarrollo del país, sino como soporte de valor de moneda de los países del norte global (hecho que fue calificado por Eric Hobsbawm como una costumbre atávica en su *Historia del Siglo XX*) y a costumbres también atávicas relacionadas con la ornamentación del cuerpo humano.

En lo relacionado con el carbón, las exportaciones que de este hacen desde Colombia las transnacionales BHP Billiton, Xstrata, Angloamerican, Prodeco, entre otras, y la empresa de la familia norteamericana Drummond, van a surtir sociedades opulentas. De acuerdo con un informe de la Unidad de Planeación Minero Energética (Upme: 2011), la región de los Países Bajos demanda cerca del 25% del carbón nacional, seguida de Estados Unidos, que está disminuyendo su participación. El informe de la Upme destaca que en 2011 se dejó de exportar mineral a Estados Unidos, China, Francia, Taiwán y Corea, para darles paso a otras regiones que ganan terreno como Países Bajos, Islas Malvinas, Israel, Turquía y Dinamarca, entre otros. Este carbón es usado fundamentalmente para las centrales de energía térmicas, es decir, nuestro carbón va a suplir una demanda relacionada con la comodidad (que en algunos casos es consumo desaforado) de las sociedades más ricas.

Luego de esta mirada, a los diseñadores de la política pública no les importa que el aporte al PIB del agua de la alta montaña sea entre 2 y 3 veces mayor que el aporte de la minería (MAVDT – IDEAM: 2011), que los pasivos ambientales y sociales sean mucho mayores que el total de regalías directas e indirectas (un solo indicador permite esta afirmación: en septiembre de 2011 el ministro de Defensa, Juan Carlos Pinzón, estableció que una tercera parte del gasto en fuerza pública se destina a cuidar la infraestructura minero-energética), tema documentado en extenso por parte de muchos de los analistas del tema (Rudas: óp. cit. y Pardo óp. cit.) y del propio director de la DIAN, ni que los socios extranjeros no sean confiables por eludir y evadir impuestos, inflar cifras, acogerse a exenciones y a los antidemocráticos acuerdos de estabilidad tributaria y solicitar subsidios a los combustibles, todo ello avalado o impulsado graciosamente por el alto gobierno, especialmente durante los tres últimos gobiernos.

Es curioso que no les importe continuar impulsando el sector extractivo a pesar de que es absolutamente tóxico desde cualquier punto de vista, lo cual genera la necesidad de una reflexión sobre si las políticas públicas son impulsadas por los intereses de un puñado de compañías transnacionales. De ninguna manera es aceptable sacrificar cualquier elemento de la riqueza ambiental o sociocultural del país para que el grueso de la extracción y exportación en crudo sea hecho por empresas extranjeras cuyo ciclo económico es ajeno al ciclo económico nacional y que no generan riqueza económica, pues como lo han documentado Rudas y Pardo en diferentes publicaciones, las exenciones suman entre 120 y 160% del total de regalías directas e indirectas.

Diversos analistas plantean no solamente la necesidad de revisar el esquema de regalías y de empresas mineras de capital público, sino también el hecho de que los esquemas de exenciones tributarias y subsidios al sector minero (muchos de ellos amparados por la perversa política de estabilidad tributaria del gobierno pasado) se traducen en que los habitantes del tercer país más desigual del mundo ahora se encuentran subsidiando las empresas mineras más grandes del mundo.

¿Es un jalonador de desarrollo la minería, que generaría para el final del periodo del gobierno actual menos de 100.000 empleos, cuando el déficit en el país es hoy cercano a los 2.500.000 puestos de trabajo?

Empleo e inversión extranjera directa

Los datos de la UPME (2011) muestran que en la primera década del siglo XXI el empleo por minería (considerada como minería e hidrocarburos) varió entre 0,6 y 2,4% para el país. Por su parte, los estudios del Ministerio de Ambiente y el Ideam (2010) en los 30 municipios de la Sabana de Bogotá muestran que la minería genera el 0,21% del empleo. De otro lado, los empleos directos generados en El Cerrejón son del orden de 4.000 puestos de trabajo.

Un interesante análisis es el de la generación de una locomotora minera a todo vapor: de acuerdo con estimaciones de la producción minera colombiana basadas en proyecciones del PIB minero latinoamericano (Minminas: 2008), se pretende que para 2014 se produzcan 72 toneladas de oro en el país, además de la clara apuesta por proyectos de megaminería tanto en oro, que agrupa cerca del 40% de los títulos mineros en Colombia a octubre de 2009, como en carbón, cerca del 25% de los títulos para el mismo momento. Lo anterior indica que con 11 proyectos de megaminería a cielo abierto como el que pretendía Greystar (hoy Eco Oro) en Angosturas, páramo de Santurbán, se cumplirían las metas establecidas.

De acuerdo con los datos anteriores, en la apuesta minera de oro se generarían cerca de 11.000 empleos directos y, si se basa en las optimistas proyecciones del sector minero, 4 veces este número en empleos indirectos, es decir que la megaminería de oro generaría cerca

de 55.000 puestos de trabajo (de su calidad ni hablemos, pues necesitan poca mano de obra calificada). En cuanto al carbón, se pretende a 2014 producir 129,4 millones de toneladas, lo cual generaría, de acuerdo con los datos de Camilo González Posso (Indepaz: 2010), cerca de 15.000 empleos adicionales. ¿Es entonces un jalonador de desarrollo la minería, que generaría para el final del periodo de gobierno -en un escenario optimista- menos de 100.000 empleos cuando el déficit en el país es hoy cercano a los 2.500.000 puestos de trabajo?

Y si en el empleo las cifras no sustentan de ninguna manera el objetivo a lograr con las propuestas, los datos de inversión extranjera directa (IED) confirman la necesidad de resistencia a la minería como supuesto jalonador del desarrollo y demuestran que a las transnacionales prácticamente se les regalan los recursos naturales que pertenecen a todos los colombianos. Además, resulta muy posible que los habitantes de este país, muchos de los cuales se encuentran sumidos en la pobreza y la miseria, les encimen dinero a las empresas más ricas del mundo.

En este sentido, Eduardo Sarmiento[4] ha calculado que la exportación de la IED, es decir la repatriación de los capitales de las empresas, particularmente extractivas, a sus casas matrices ubicadas en el exterior, es mayor que su ingreso. Un efecto colateral es la revaluación del peso (enfermedad holandesa), la cual ha provocado una fuerte sustitución de producción nacional y empleo por las importaciones. En una columna periodística Mauricio Cabrera Galvis[5] calcula que en el 2012 podría haber giros al exterior por dividendos cercanos a US$16.000 millones de dólares, y como es muy poco probable que la IED alcance esos montos, se tendría un efecto negativo sobre la balanza de pagos con más dólares saliendo que entrando por estos conceptos.

La falta de soportes técnicos para la apuesta minera

Desconocimiento de la geología

El país no cuenta con informacion suficiente desde el punto de vista de su real potencialidad minera; un indicador de lo anterior lo constituye el hecho de que a la fecha no se han elaborado los mapas geológicos que cubran toda Colombia a escala 1:100.000 (escala en la cual un centímetro cuadrado representa un kilómetro cuadrado). Si la autoridad geológica no sabe dónde se encuentran los minerales, la información sobre la riqueza en recursos queda supeditada al conocimiento que los actores privados generen. Lo anterior tiene varios inconvenientes, entre los que se encuentran:

4 Sarmiento, Eduardo. "El vagón de la industria", en *El Espectador*, 3 de marzo de 2011, Publicación digital en http://www.elespectador.com/impreso/columna-254465-el-vagon-de-industria

5 Cabrera Galvis, Mauricio. "No hay almuerzo gratis", en *El País*, 7 de enero de 2012, Publicación digital en http://www.elpais.com.co/elpais/opinion/columna/mauricio-cabrera-galvis/hay-almuerzo-gratis

- La posibilidad de tener varios minerales asociados con valor estratégico, pero que se dé la concesión al actor privado solamente en función del principal de ellos, con lo cual se perdería tanto el mineral que probablemente sería exportado, como las propias regalías.

- El no poder establecer una mirada estratégica sobre los recursos en términos del análisis de mercados, tendencias, etc.

- No poder evaluar la probabilidad de contaminación por la asociación de minerales que se ligan de manera íntima con el oro (paragénesis) o que se encuentran en las rocas que contienen carbones.

Aquí es pertinente anotar que la geología no solamente se debe pensar en función de un recurso minero, sino en función de sustratos físicos para el desarrollo ecosistémico, en función de aguas subterráneas, en función de paisajes y en conexión con los suelos que se desarrollan sobre los terrenos. La perversión de esta situación se está observando hoy día, cuando la falta de información geológica y geomorfológica para decisiones de ordenamiento territorial tiene a la Nación en una de sus mayores encrucijadas históricas: población afectada y malla vial destrozada por procesos de remoción en masa y por inundaciones. Los recursos públicos relacionados con las inversiones en educación pública, en geociencias y en el funcionamiento del servicio geológico se destinan mayoritariamente para atraer la inversión, en un negocio 100% privado, lo cual tiene ribetes de inconstitucionalidad.

En un país donde cerca del 10% de la población se encuentra ubicada en zonas de amenaza por inundación y remoción en masa, y en el que los estudios de sismicidad histórica demuestran que existe la probabilidad de afectación sísmica en la Zona Andina, que involucra a cerca del 70% de la población, no se genera el replanteamiento profundo que necesitan los departamentos de geociencias en cuanto al profesional que la sociedad necesita. Generalmente, el conocimiento que se genera en los trabajos de investigación no suele ser en función de las necesidades de un municipio o un departamento con zonas de amenaza socio-natural en donde el conocimiento geológico es fundamental, sino que, por el contrario, creen los colegas que acercar la academia a la industria es más importante que acercarla a las necesidades de la Nación, de manera que se quedan las instituciones sin geólogos que contribuyan a definir insumos técnico-científicos para el ordenamiento territorial y las políticas públicas.

Si se piensa en los requerimientos de profesionales de geociencias en los estudios de cambio climático, donde es tan importante el concepto del tiempo geológico y geomorfológico, es evidente la necesidad de un cambio en los pensum, al menos en las escuelas de geociencias de las universidades públicas donde estudiantes y profesores se deben a la sociedad en su conjunto, pero que producen geólogos cuya quimera es hacer parte del contingente técnico que entrega su conocimiento para la extracción de recursos no renovables, particularmente a empresas trasnacionales.

La amenaza sobre el agua

El agua y los suelos significan alimento, pues la agricultura tiene estos dos elementos como insumo fundamental: los reparos a la industria minera como potencial contaminadora de estos se encuentran técnicamente sustentados y han sido documentados de manera extensa en zonas con minería[6]. Si a lo anterior se suma el contexto del cambio climático, la Segunda Comunicación de Cambio Climático (Ideam: 2010) ha establecido que, debido a la disminución de la precipitación, se espera que un porcentaje importante de las zonas secas de Colombia tienda a la desertificación, en particular amplias zonas del Cesar y La Guajira ya afectadas o que pretenden ser destinadas al desarrollo minero. Lo anterior, aunado al desarrollo de actividades agrícolas que demandan un alto consumo de agua, así como al desarrollo de gran minería en estos ecosistemas frágiles, conlleva al aumento de la afectación, lo cual hace que sea necesario desarrollar políticas articuladas de desarrollo regional que contemplen tanto los impactos del cambio climático como otras actividades productivas, y que tiendan a mantener o aumentar la resiliencia de los ecosistemas. No se ve en este sentido una coherencia entre el conocimiento técnico que se construye desde la institucionalidad y las decisiones de política y desarrollo fundamentadas en la teología del libre mercado.

Si bien la minería es fundamental para la civilización humana, el agua es el bien natural que posibilita la humanidad. Colombia posee lugares extremadamente lluviosos, como el Chocó Biogeográfico y el Piedemonte Llanero/Amazónico, además, dentro de la Zona Andina predominan condiciones tropicales húmedas. Es importante resaltar, entonces, que del total de las aguas dulces del planeta, el 70% corresponde a las aguas subterráneas.

Sin embargo, en un país lluvioso como Colombia, con enclaves secos ubicados, entre otros, en Cesar y La Guajira, es poca la atención que el público en general, la comunidad científica y la institucionaldiad suelen prestar a las aguas subterráneas. Un indicador de ello es el costo que tiene el metro cúbico de dichas aguas, que en Bogotá corresponde al 1,3% del costo del agua superficial, situación que puede ser muy nociva desde el punto de vista ambiental porque lleva a extraer con tasas mayores a la recuperación (un regalo más de la confianza inversionista de Uribe Vélez, que desde las políticas públicas del orden nacional rebajó el "costo" del agua subterránea).

Otro indicador es la casi total ausencia de conocimiento generado con respecto a esas aguas en los lugares donde las rocas son ígneas o metamórficas (estas rocas son cristalinas, es decir que no tienen poros en su estructura microscópica, y por lo tanto no pueden contener aguas subterráneas, a menos que, como en el caso colombiano, se encuentren fracturadas), y

6 Hudson-Edwards, K., Jamieson, H., Lottermoser, B.: 2011; Jamieson, H.: 2011; Nordstrom, K.: 2011; Plumlee, G., Morman, S.: 2011; Epstein et. al.: 2011; Palmer et. al.: 2010; Moran, R.: 2009; entre otros.

que constituyen cerca del 30% del país, sobre todo en la Cordillera Central y la Sierra Nevada de Santa Marta. En términos de habitantes, esas zonas constituyen el 70% del área andina y las aguas relacionadas con estas rocas alimentan a las ciudades de Bucaramanga, el Eje Cafetero y Santa Marta, entre otras. No obstante, a pesar de que estas ciudades no se surten directamente de aguas subterráneas a través de pozos profundos, es evidente que el ciclo hidrológico es solo uno y que las aguas subterráneas son un estado momentáneo en términos geosistémicos del agua y que los flujos llevarán estas aguas en algún momento a la superficie.

La contaminación de las aguas subterráneas es casi imposible de mitigar o corregir; se tienen evidencias de su contaminación por actividades agroindustriales en el Valle del Cauca y, no se han llevado a cabo estudios, pero existe gran preocupación por la contaminación relacionada con rellenos sanitarios en la Sabana de Bogotá y Santa Marta. Sumar a lo anterior la disposicion de residuos mineros, cuya cantidad es casi inconmensurable en tonelaje para la gran minería y cuyo potencial de contaminación en el tiempo puede ser eterno en la escala humana, parece una insensatez en un país con la densidad de poblamiento presente en la Zona Andina.

Volviendo a la apuesta minera de los gobiernos de Santos Calderón y Uribe Vélez, vale la pena centrar la información en el oro y el carbón, dado que por un lado se constituyen en los indicadores del Plan Nacional de Desarrollo Minero y que, por otro, cerca del 40% del área titulada en el país es para oro y 25% para carbón. En el caso del oro, su asociación íntima con minerales venenosos que se liberan a los ríos y a las aguas subterráneas de manera inevitable durante la explotación minera y la también inevitable acidificación de las aguas, relacionada con la alteración de rocas que son expuestas a los agentes ambientales (aire, agua y radiación solar), hacen que esta actividad sea nociva cuando se realiza en cuencas abastecedoras de agua o ecosistemas frágiles.

Los datos de contaminación por acidificación de aguas y de liberación de materiales tóxicos como arsénico, plomo, zinc, cadmio, níquel, cobalto, cromo y sulfatos son absolutamente preocupantes; además es evidente que en zonas áridas la contaminación se concentra y en zonas húmedas se dispersa. No existen modelos de dispersión de los contaminantes liberados para las cuencas de los ríos ni se ha generado conocimiento sobre acuíferos por fractura en las rocas ígneas y metamórficas que contienen el oro y sobre las cuales se ubican los proyectos mineros, porque si bien la discusión actual gira sobre un proyecto particular, son muchas más las empresas mineras que pretenden hacer explotación. En este contexto surgen preguntas sobre la acumulación de impactos, su duración en el tiempo y su sinergia. Pero si las preguntas se quedan sin respuesta, habrá que pensar en la Constitución y las leyes y obligar a los gobernantes a aplicar el principio de precaución y el uso prioritario del agua: el consumo humano.

La siguiente tabla (Nordstrom: 2011, 395) muestra la comparación entre parámetros físico-químicos de las aguas promedio en los ríos del mundo y los datos de contaminación al

agua en zonas afectadas por minería. Un daño colateral es producido por los diques de relaves, donde el aire y los suelos pueden ser contaminados por la generación y dispersión de polvo y las aguas superficiales y subterráneas pueden ser contaminadas por filtraciones a través de las presas o de las bases de los relaves. Desde 1970 han ocurrido cerca de 70 grandes fallas de presas de relaves alrededor del mundo, muchas de las cuales han resultado en daños de ecosistemas en el corto y el largo plazo, y en significativos impactos sobre las comunidades que viven en sus adyacencias y que dependen para su alimentación y vida de los territorios impactados; lo que es más grave, se relacionan con la pérdida de cerca de 1.000 vidas (Wise, en Hudson-Edwards et. al.: 2011, 376).

	Iron Mountain AMD, California	Leviathan Mine AMD, California	Straight Creek NARD, Nuevo México	Cameron Mine CMD, Pensilvania	Promedio mundial agua fluvial (natural)	Carbón Subterráneo, Fm. Vryheid. Sudáfrica	Agua de mina del maciso Lovozero Rusia
Mineral	**Hierro, plata, oro, cobre, zinc**	**Azufre**	**Molibdeno**	**Carbón**	**n.d.**	**Carbón**	**Apatito**
Temperatura (°C)	42	14	10,9	13,6	n.d.	n.d	n,d,
pH	-2,5	1,85	2,98	4	n.d.	9,03	11,74
Conductancia específica (mS/cm)	n.d	12900	2920	389	n.d.	2070	n.d.
Constituyente (en mg/L)							
SO4	760000	11200	1950	510	5.3 - 16.8	376	n.d.
Cl	n.d	9,2	7,5	5	5,92	196	75
F	n.d	5,1	1,06	<0.1	0,3	0,34	11000
HC03	0	0	0	0	48,8	311	2666
SiO2	35	109	76,2	20	8,71	2,52	9000-13000
Na	416	24,3	7,93	6,7	5,52	235	24038
K	194	23,2	2,5	2,7	1,72	26,4	222
Ca	279	266	337	53	13.4 - 23.8	71,2	n.d.
Mg	437	97	106	61	3.4 - 5.95	74,6	100
Fe(2+)	34500	2150	0,256	8,2	n.d.	<0.001	n.d.
Fe	111000	2510	44,7	49	0,0066	0,437	n.d.
Al	1420	623	83,1	5,4	0,32	0,022	n.d.
Mn	23	9,32	20	6,1	0,034	0,003	n.d.
Cu	4760	9,64	1,55	0,0014	0,00148	<0.001	0,283
Pb	11,9	0,037	<0.008	0,0016	0,000079	n.d	0,032
Zn	23500	2,62	7,3	0,36	0,0006	0,001	n.d.
Cd	211	0,338	0,038	0,0017	0,00008	n.d	n.d.
Ni	3,7	13	0,706	0,24	0,000152	<0.001	n.d.
Co	5,3	5,07	0,301	0,18	0,000148	<0.001	nd
Cr	0,6	3,69	0,038	0,0006	0,7	<0.001	n.d.

Los enclaves mineros se encuentran en general en zonas secas, incluso desérticas, pues tiene bastante sentido que en estas zonas la disponibilidad de recursos se restringe a los del subsuelo. Sin embargo, en países húmedos tropicales se encuentran dos bienes de la humanidad que se verán amenazados por la actividad minera: el agua y la biodiversidad. Sin embargo, no se encuentra ni conocimiento generado desde la institucionalidad ni se le exige a los particulares interesados en la explotación el modelamiento hidrogeoquímico de la dispersión de contaminantes en las cuencas hidrográficas y en los acuiferos (cuerpos de roca o depósitos naturales que captan y transmiten las aguas subterráneas); es decir, no sabemos qué puede pasar con los contaminantes ni con los cuerpos de agua que los reciben.

Es inadecuado en términos ambientales e hídricos hacer la comparación de Colombia con Perú, Bolivia, Chile, Argentina o Brasil (las comparaciones con Canadá o Australia no merecen ninguna letra), pues en las zonas secas la contaminación se concentra pero su dispersión debe ser mucho menor. Por el contrario, donde llueva mucho y las rocas sean porosas o se encuentren muy fracturadas, las aguas ácidas y todos los minerales e iones tóxicos liberados por la actividad minera se dispersarán, amenazando muchos más ecosistemas y seres humanos... curiosamente, todas estas son las condiciones de la mayor parte de nuestro país.

En el caso de la megaminería (minería a gran escala a cielo abierto), el proyecto que se encontraba más adelantado se denominaba Angosturas, de la empresa canadiense Greystar Resources. Este llegó al final de la exploración, momento en que la ley considera que se deben presentar estudios mineros (PTO) y ambientales con el fin de requerir licenciamiento ambiental. Sin embargo, la resistencia social, plural y amplia presionó al alto gobierno para hacer cumplir la ley y negar la licencia ambiental. No obstante, la empresa cambió su nombre a Eco Oro Minerals y continúa pretendiendo la explotación, ahora subterránea, con el efecto colateral de contaminar aguas, suelos y aire. Otro proyecto que ha levantado a campesinos y urbanos en resistencia es el de AngloGold Ashanti en Cajamarca, Tolima. Estos proyectos tienen bastantes cosas en común: se desarrollan en alta montaña tropical (en el caso de Santurbán dentro de páramo), corresponderían a megaminería de oro a cielo abierto (solo uno de los proyectos de Santurbán, Angosturas de Greystar, ha expresado recientemente la posibilidad de llevarlo a cabo de manera subterránea), han encontrado rechazo de importantes sectores de la población y han incumplido de alguna manera las normas ambientales del país.

Cuando se habla de megaminería es importante anotar la baja concentración de oro en el yacimiento, entre 0,7 y 0,8 partes por millón en los dos casos, su asociación con grandes cantidades de sulfuros y, por lo tanto, la necesidad de disponer residuos rocosos potencialmente contaminantes en volúmenes de una cantidad tal que, en el caso del proyecto Angosturas, el tonelaje de la montaña artificial (escombrera) alcanzaba 1.100 millones de toneladas (Greystar Resources: 2009); es decir que generan en una semana el tonelaje de residuos que Bogotá genera en un año. Tener semejante cantidad de residuos contaminantes significa asegurar una mina de metales pesados y sulfuros que se convierten en sulfatos y generan aguas

ácidas durante siglos. Este es un impacto correlativo a la megaminería de oro diseminado ante lo cual las empresas mineras dicen que corregirán los pH, pero hay que preguntarse si luego de terminar su proyecto continuarán haciéndolo durante, al menos, un par de siglos.

En cuanto al costo beneficio, tenemos que las regalías reales son del 3,2% (un 80% del 4% establecido por la Ley 756 de 2002, Art. 16, parágrafo 9º), pero que con las exenciones tributarias y subsidios estas pueden ser menores del 1%, así lo fue para la minería en general durante 2009, de acuerdo con Rudas (2010); por otra parte, su participación en el PIB nacional es entre 2 y 3 veces menor que la del agua surtida por la alta montaña (disculpen la consideración hiperpragmática del agua como un recurso y no como un bien público y vital), a partir de los datos generados por el MAVDT-Ideam (2011).

La utilidad pública y el interés social: una excusa endeble para la minería

Una de las más socorridas argumentaciones del sector minero y la institucionalidad minera (y, en menor proporción pero mayor perversidad, por algunos representantes de autoridades ambientales) es el carácter de utilidad pública e interés social que tiene la minería. En función de ello, le dan una prelación inconstitucional a esta industria sobre cualquier otra actividad o sobre el ordenamiento ambiental y territorial. No obstante lo anterior, la utilidad pública es el denominador común de la gestión estatal en el país y aspectos tan diversos como la preservación ambiental, la construcción de vivienda de interés social o la minería comparten este carácter.

La conservación ambiental como de utilidad pública e interés social fue establecida desde el Código de Recursos Naturales Renovables en 1974, que en su artículo 1 establece que el ambiente es patrimonio común y que el Estado y los particulares deben participar en su preservación y manejo, que son de utilidad pública e interés social. En la Ley 99 de 1993 se declara de utilidad pública e interés social la adquisición por negociación directa o por expropiación de bienes de propiedad privada, la ejecución de obras públicas destinadas a la protección y manejo del medio ambiente y los recursos naturales renovables. La misma Ley establece como motivos de utilidad pública e interés social, los siguientes:

- La ejecución de obras públicas destinadas a la protección y manejo del medio ambiente y los recursos naturales renovables.
- La declaración y alinderamiento de áreas que integren el Sistema de Parques Nacionales Naturales.
- La ordenación de cuencas hidrográficas con el fin de obtener un adecuado manejo de los recursos naturales renovables y su conservación.

El Decreto 1729 de 2002, que reglamenta el Código de Recursos Naturales, define de manera explícita que las áreas que corresponden a zonas de páramos, subpáramos, nacimientos de aguas y zonas de recarga de acuíferos son de utilidad pública en interés social.

En las normas territoriales, la Ley 388 de 1997 declara como motivos de utilidad pública o interés social la adquisición de inmuebles destinados a infraestructura social; vivienda de interés social; renovación urbana y provisión de espacios públicos urbanos; producción, ampliación, abastecimiento y distribución de servicios públicos domiciliarios; infraestructura vial; ornato, turismo y deportes; preservación del patrimonio cultural y natural de interés nacional, regional y local, incluidos el paisajístico, ambiental, histórico y arquitectónico; zonas de expansión futura de las ciudades; zonas de reserva para la protección del medio ambiente y los recursos hídricos.

Como es evidente, la mayor parte de las actividades que corresponden a la gestión estatal son de utilidad pública e interés social, por lo que mal puede pretenderse una prelación de la minería en este caso, máxime cuando ya se planteó que los derechos colectivos tienen prelación sobre los individuales. Finalizo con un hecho que demuestra a las claras la perversión de las normas mineras: la declaratoria de utilidad pública hace que sean posibles las expropiaciones de bienes inmuebles para destinarlos a la minería, pero con una excepción que hace el Código de Minas: los bienes adquiridos, construidos o destinados por los beneficiarios de un título minero. Quizá el caso más conocido que ilustra la perversión de la norma sea el de la población de Tabaco, La Guajira, donde la empresa Cerrejón (Carbocol – Intercor), en conjunto con representantes del Estado (a juez de Barrancas, la Alcaldía de Hatonuevo y la Policía Nacional) desalojaron de manera violenta a la población el 9 de agosto de 2001.

Las respuestas desde abajo

Las movilizaciones

En los últimos dos años emerge una resistencia social a los megaproyectos con gran resonancia en los medios de comunicación masivos y en las redes sociales. El caso paradigmático es Santurbán, Santander, donde decenas de miles de personas han expresado su rechazo a la minería de oro en los páramos que surten de agua la ciudad de Bucaramanga y su área metropolitana. También se han presentado marchas y plantones en Ibagué, Armenia, Bogotá, Subachoque, el norte del Cauca y el suroeste antioqueño.

Este es el principal camino para hacer cumplir las normas o para modificarlas, pero también resulta pertinente complementar la movilización con mecanismos de participación consagrados en la Constitución y hacer exigencias específicas como la moratoria a la minería, su prohibición en cuencas abastecedoras de agua para consumo humano, el licenciamiento ambiental para la etapa de exploración, el licenciamiento social para exploración y explotación,

la modificación del Código de Minas y la prohibición del uso de mercurio y cianuro. Algunos de los mecanismos que han sido usados por los ciudadanos en resistencia como complemento a la movilización por sus territorios son el Cabido Abierto y la Iniciativa Popular Normativa (usados en Cerrito, Santander, en 2004), la Asamblea Municipal Constituyente y la elaboración de Agendas Ciudadanas (Caramanta, Antioquia, en 2003).

Los litigios estratégicos

Es factible demandar el otorgamiento de títulos mineros en resguardos, consejos comunitarios, cuencas con ordenamiento ambiental (POMCA) que no hayan considerado la minería, municipios que hayan prohibido la minería en su territorio, páramos, sub-páramos, bosques aluviales, bosques secos y en general todas las zonas que han sido consideradas como objeto de protección especial o que aseguran la prelación del derecho colectivo a un ambiente sano.

Otros aspectos jurídicos por evaluar giran alrededor de la obligatoriedad de respetar otras zonas de exclusión en consonancia con lo planteado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-339 de 2002. Además, es urgente plantear el aclaramiento y los límites de la declaratoria de interés público y utilidad social de la minería e inclusive su derogatoria, al ser una industria 100% privada.

Existe un incumplimiento de todo el espectro de normas territoriales, étnicas y ambientales que también pueden servir para demandar el otorgamiento de títulos mineros que no han surtido los trámites o lo han hecho de manera extemporánea e irregular. En este sentido, algunos aspectos a tener en cuenta incluyen:

- Obligatoriedad de consulta previa para declaratoria de zonas mineras de indígenas y negros y para otorgamiento de títulos mineros en tierras de resguardos o tituladas colectivamente.

- Protección de los sitios sagrados y áreas de interés biocultural para pueblos indígenas, comunidades negras y campesinos.

- Consentimiento Libre, Previo e Informado para actividad minera en tierras o territorios de grupos étnicos, familias campesinas, población desplazada o en riesgo de desplazamiento.

- Falta de consulta a las autoridades competentes en el otorgamiento de títulos en zonas restringidas como cascos urbanos y zonas de interés arqueológico, histórico o cultural, que deberían incluirse en las zonas excluidas de la minería.

Finalmente, dado que toda esta problemática se enmarca en la ideología de las élites gobernantes que dan una prelación a los aspectos de desarrollo económico capitalista, la solución radica en la elección de gobernantes progresistas y que incluyan consideraciones sociales y ambientales en sus programas. Si bien existe el riesgo, ya sufrido en otros países, de que las agendas progresistas son modificadas o eliminadas una vez elegidos los gobernantes, se tiene al menos como herramienta política la ilegitimidad por incumplimiento.

No obstante lo anterior, lo que ha demostrado una mayor efectividad es la movilización de amplios sectores de la población, que han forzado la expedición de leyes de mayor legitimidad en lo socioambiental o la inaplicación de normas claramente favorecedoras de los grandes capitales nacionales y trasnacionales. Los casos paradigmáticos de las marchas de indígenas ecuatorianos y de comunidades ambientalistas y de base en Ecuador y Perú en 2012 y las movilizaciones de amplios sectores en Argentina y Colombia (en particular Bucaramanga) permiten vislumbrar un movimiento emergente popular que basa sus exigencias en la conservación de los elementos fundamentales que definen el territorio: el agua, la tierra y los saberes comunitarios.

Referencias citadas

Ardila Beltrán, Esperanza.; Ternera Lobato, Cristian. y Giraldo Barbosa, Jorge. *Las paradojas de una bonanza: Impactos de la actividad carbonera en los departamentos del Cesar y Magdalena*, Universidad del Magdalena – Colciencias, Santa Marta, 2010.

Cárdenas, Mauricio; Reina, Mauricio (directores del proyecto). *La minería en Colombia: impacto socioeconómico y fiscal*, Proyecto de la Cámara de Asomineros de la Andi, elaborado por Fedesarrollo, Bogotá, abril 8 de 2009.

Censat. *Conflictos socioambientales por la extracción minera en Colombia. Casos de la inversión Británica*, Bogotá, 2010.

Cerrejón. *Resumen del proyecto de expansión Iiwo´uyaa para grupos de interés*, 2011.

Contraloría General de la República. *Estudio sobre la liquidación de regalías provenientes de la gran minería del carbón. Contrato 078 de 1988 para la exploración, construcción y montaje y explotación de la mina La Loma en el Departamento del Cesar, por parte de la compañía Drummond Ltd.*, Bogotá, 2005.

_____. "Comunicado de prensa 056. Revisión pago de regalías a cargo de Cerro Matoso S.A. Auditorías y advertencias de la Contraloría General de la República sobre contratos de Cerro Matoso y liquidación de regalías", Bogotá, 2011a.

_____. *Informe del estado de los recursos naturales y del ambiente 2010-2011*, Bogotá, 2011.

Coronado Delgado, Sergio. "El territorio: derecho fundamental de las comunidades afrodescendientes en Colombia" en *Controversia*, Vol. 187 Bogotá, Cinep, 2006, pp. 47-81.

Duque, María Victoria. "Minería en Colombia", en *Revista Razón Pública*, 6 de septiembre 2010.

Epstein, Paul et. al. "Full cost accounting for the life cycle of coal", en Robert Costanza, Karin Limburg & Ida Kubiszewski, Eds. *Ecological Economics Reviews*, Ann. N.Y. Acad. Sci. 1219, 2011, pp. 73–98.

Fierro Morales, Julio. *Políticas mineras en Colombia*, Bogotá, ILSA, 2012a.

_____. "Fraccionamiento de títulos mineros: detrimento patrimonial y dudas sobre la minería "responsable"", en *Revista Razón Pública*, febrero de 2012b.

_____. "Minería en los páramos: el agua vale más que el oro", en *Revista Razón Pública*, marzo de 2011.

_____. *Informe final sobre Parques Minero Industriales en Bogotá. Informe interno de la Secretaría Distrital de Ambiente. Contrato 525 de 2007*, Bogotá, 2008.

_____. Lagos, Adriana., Negrete Montes, Rodrigo., Fuentes, Adriana. y Lozano Zafra, Diana. *Análisis y evaluación del marco jurídico y los procedimientos que regulan la exploración y explotación minera en Colombia, para identificar su relación con las afectaciones a los derechos patrimoniales de las comunidades campesinas y los grupos étnicos con el fin de identificar alternativas normativas, procedimentales y mecanismos comunitarios en función de salvaguardar los derechos sobre tierras y territorios*, Bogotá, Oficina Presidencial para la Acción Social – OIM. Informe interno, 2010.

Fierro Morales, Julio, Lozano Zafra, Diana, Ordoñez Potes, Milena, 2011. *Consultoría para realizar la búsqueda, compilación y análisis de información disponible sobre las actividades mineras adelantadas en las zonas de páramo de Colombia, con el fin de generar una base de información a nivel nacional del estado de la minería en estos ecosistemas y aportar en la inclusión de los componentes geológico y geomorfológico en los criterios para la redelimitación de páramos*. Bogotá, Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, 2011.

Fierro Morales, Julio, Mondragón Duque, Ana, Lozano Zafra, Diana y Fierro Morales, Alexandra. *Asesoría especializada para realizar el acompañamiento técnico en las actuaciones mineras que existen al interior del Municipio de Subachoque. Informe interno Alcaldía de Subachoque*, Subachoque, 2011.

Greystar Resources. *Estudio de impacto ambiental Proyecto Angosturas.* Documento presentado al MAVDT, 2009.

Hudson-Edwards, K., Jamieson, H., Lottermoser, B. "Mine Wastes: Past, present, future", en *Elements* Vol. 7 (6), 2011.

IDEAM, "Segunda Comunicación Nacional de Cambio Climático", 2010, Publicación digital en www.minambiente.gov.co

_____. *Informe de Calidad de Aire para Colombia*, 2008.

Indepaz. *La renta minera y el Plan de desarrollo 2010 – 2014*, Bogotá, 2010.

IRIC. *Apoyar la política de mejoramiento de la productividad y competitividad del sector minero colombiano. Informe final elaborado por el International Resources Investment Corporation para el Ministerio de Minas y Energía*, Bogotá, 2009.

Isaza, José Fernando. "Un indignado", en *El Espectador*, 26 de octubre de 2011.

Jamieson, Heather. "Geochemistry and Mineralogy of Solid Mine Waste: Essential Knowledge for Predicting Environmental Impact", en *Elements* Vol. 7 (6), 2011.

MAVDT – IDEAM. *Estudio de la vulnerabilidad y los impactos adversos del cambio climático en los páramos y humedales altoandinos de Colombia. Lineamientos técnicos para las estrategias de adaptación al cambio climático de los ecosistemas altoandinos. Informe interno*, Bogotá, 2011.

_____. *Zonificación ambiental de la Sabana de Bogotá. Informe interno MAVDT*, Bogotá, 2011.

Ministerio de Minas y Energía. *Estimación de la Producción Minera Colombiana,* Bogotá, 2008.

Moran, Robert. *Minando el agua: la mina San Cristóbal, Bolivia. Informe presentado a la Federación Regional Única de los Trabajadores Campesinos del Altiplano Sur – FRUTCAS y a la Federación Sindical Única de Mujeres Campesinas del Altiplano Sud Bartolino Sisa – FSUMCAS*, Uyuni, 2009.

Nordstrom, Kirk. "Mine Waters: Acidic to circumneutral", en *Elements* Vol. 7 (6), 2011.

Olivero, Jesús. y Johnson, Boris. *El lado gris de la minería del oro: la contaminación con mercurio en el norte de Colombia*, Cartagena, Universidad de Cartagena. Facultad de Ciencias Químicas y Farmacéuticas, 2002.

Onudi. *Mercurio en la Minería de Colombia*, documento elaborado por Marcello Veiga para UNIDO/ University of British Columbia, 2010.

Palmer, Margaret et. al. "Mountaintop Mining Consequences", en *Science*, enero 14 de 2010, Publicación digital en www.sciencemag.org

Pardo, Álvaro. "Minería, rentas y desconfianza", en *Revista Razón Pública*, 2011a, Publicación digital en www.razonpublica.com

_____. "La minería en Colombia: Incursión en el Far West" en *Revista Razón Pública*, 2011b, Publicación digital en www.razonpublica.com

_____. "Subsidios para la gran minería: dónde están, cuánto nos valen". en *Revista Razón Pública*, 2011c, Publicación digital en www.razonpublica.com

_____. De las famosas regalías a los regalos tributarios. en *Revista Razón Pública*, 2012, Publicación digital en www.razonpublica.com

Pax Christi. *Informe de Pax Christi sobre el proyecto minero de AGA en Cajamarca*, 2009, Publicación digital en http://www.bibliotecavirtual.info/2011/05/informe-de-pax-christi-sobre-el-proyecto-minero-de-aga-en-cajamarca/

Ponce, Álvaro. *Panorama del sector minero. Informe final realizado para la UPME*, Informe interno. 2010.

Procuraduría General de la Nación. *Acción popular contra Cerrejón Limited y la empresa Positiva Compañía de Seguros (ARP) por trasgredir, por acción y omisión los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a la seguridad pública y a la salubridad pública. Informe interno*, Bogotá, 2010.

Plumlee, Geoffrey, Morman, Suzette "Mine Wastes and Human Health", en *Elements* Vol. 7 (6), 2011.

Restrepo, Juan. "¿Quién sabe algo de los 74 mineros muertos en Amagá?", en *Revista Semana*, Publicación digital en http://www.semana.com/noticias-opinion/quien-sabe-algo-74-mineros-muertos-amaga/146149.aspx

Rodado Noriega, Carlos. *Minería para la prosperidad. Reforma institucional y política minera*. Bogotá, 5 de agosto de 2011.

Rodríguez Becerra, Manuel. "Minería en Colombia, ¿estilo 007?", en *Revista Razón Pública*, 15 de agosto de 2010, Publicación digital en www.razonpublica.com

_____. "Los costos de la minería", en *El Tiempo*, 27 de febrero de 2011.

Rudas Lleras, Guillermo. *Política ambiental del Presidente Uribe, 2002-2010. Niveles de prioridad y retos futuros. Informe del Consejo Nacional de Planeación*, Bogotá, 2010.

_____. "La locomotora minera a toda marcha, ¿pero paga lo que debe?" en *Revista Razón Pública*, 16 de abril 2012, Publicación digital en www.razonpublica.com

Salas Bahamón, Jaime. *El Cerrejón y sus efectos: una perspectiva socioeconómica y ambiental*, 2004.

Sarmiento, Eduardo. "El vagón de la industria" en *El Espectador*, 3 de marzo de 2011a.

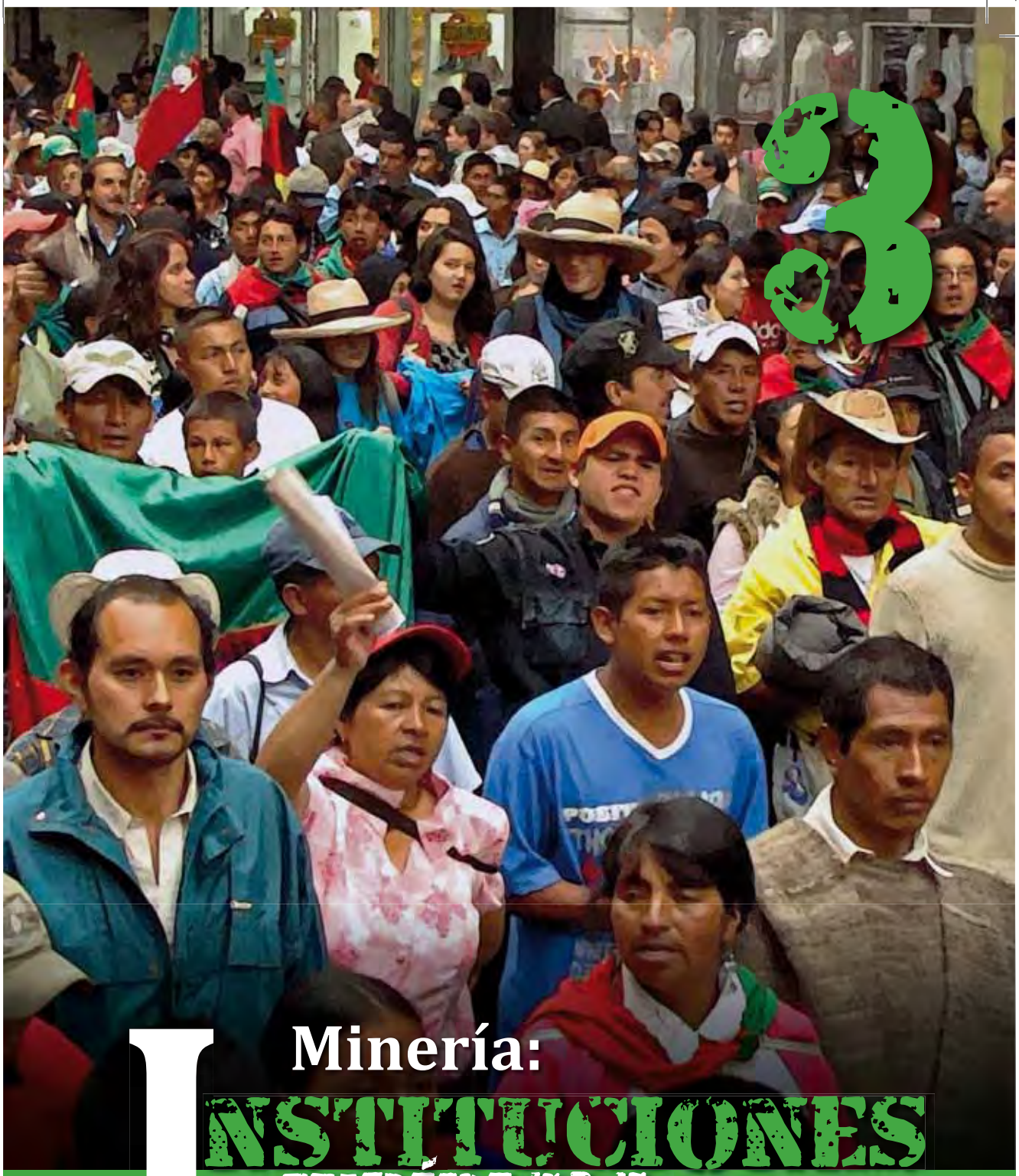
_____. "La aspiradora de la minería", en *El Espectador*, 4 de diciembre de 2011b.

_____."La dependencia minera", en *El Espectador*, 11 de marzo de 2012.

Unidad de Planeamiento Minero-Energético. *Plan Nacional de Desarrollo Minero 2019*, Bogotá, 2009.

_____. *Boletín Estadístico de Minas y Energía 1990-2010,* Bogotá, 2011.

_____. *Plan de expansión de referencia generación – transmisión 2010 – 2024*, Bogotá, 2011, Publicación digital en http://www.upme.gov.co/Docs/Plan_Expansion/2010/Plan_Expansion_2010-2024_Definitivo.pdf



Minería:

INSTITUCIONES JURÍDICAS,

legislación minera y acciones comunitarias

LEGISLACIÓN MINERA en COLOMBIA y derechos sobre las tierras y los territorios[1]

Adriana Patricia Fuentes[2]

Introducción

El propósito de este artículo es ofrecer algunas reflexiones sobre la regulación legal de la actividad minera en Colombia, prestando especial atención a la relación que tiene esta regulación con las problemáticas asociadas a la tenencia de la tierra en el país. Este análisis busca poder evidenciar los principales vacíos y limitaciones de la normativa vigente, así como las alternativas y estrategias de resistencia que el marco jurídico proporciona. En esto la jurisprudencia constitucional ha jugado un papel muy importante, pues ha desarrollado la doctrina de respeto por los derechos fundamentales y el medio ambiente, que impone una serie de límites a la actividad minera y unas obligaciones del Estado con relación a ello, aunque ha sido más

1 Este artículo retoma algunos apartes de un trabajo de recopilación y análisis de las normas mineras en Colombia realizado previamente, como parte de una consultoría desarrollada en coautoría por un grupo interdisciplinario del cual formó parte la autora de este artículo.

2 Abogada de la Universidad Nacional de Colombia, estudiante de la Maestría en Medio Ambiente y Desarrollo y miembro del Grupo en Política y Derecho Ambiental de la misma universidad. Investigadora del Centro de Estudios Rurales, Ambientales y Apoyo Legal-CERAL. Correo: apfuentesl@unal.edu.co

prolífica en lo que tiene que ver con los derechos de los grupos étnicos que con los de las comunidades campesinas.

En primer lugar, el artículo ubica la legislación minera nacional en el contexto latinoamericano. Posteriormente, desarrolla sus contenidos principales y muestra su relación con los derechos sobre la tierra y el territorio, lo cual permite describir tanto las limitaciones como los aspectos más destacados de estas previsiones, analizándolas en sus efectos respecto a las comunidades étnicas y las comunidades campesinas. Por último, se ofrecen algunas reflexiones sobre la problemática asociada a la actividad minera en relación con el derecho a la restitución de tierras de las víctimas de despojo de tierras y se concluye planteando algunas ideas generales y haciendo un llamado a continuar en la investigación y análisis de estas problemáticas.

Marco normativo sobre minería en el contexto latinoamericano

Para ubicar el marco legal que rige en Colombia la actividad minera, vale la pena dar una mirada al contexto en el que surgen las regulaciones actuales sobre el tema en América Latina. Al respecto, es importante recordar que la década de los noventa significó para los países de la región la introducción de profundas reformas en sus sistemas económicos y políticos que se vieron reflejadas en diversos ámbitos; un ejemplo de ello es la serie de modificaciones legislativas gestadas en los países durante esos años. La imposición del Consenso de Washington y de los modelos de economías de mercado obligaron a reformular los papeles de los Estados latinoamericanos en diversas áreas. El caso de la problemática agraria es uno de los que mejor ejemplifica lo anterior, ya que en esa época, la mayoría de los países sustituyeron los programas de reforma agraria impulsados desde los sesenta, por iniciativas encaminadas al fortalecimiento de los mecanismos de lo que se ha denominado "mercado asistido" (Fajardo, 2002) para garantizar el acceso a la tierra de los pobladores rurales.

En materia minera sucedió algo similar en este periodo: la mayoría de los países latinoamericanos hicieron reformas de sus códigos o leyes de minas, adecuando sus marcos legales a las nuevas condiciones del mercado, con un marcado interés en favorecer en ellos la liberalización y la inversión extranjera para la extracción de los recursos. Así, en Bolivia (1991), Brasil (1996), Venezuela (1999), México (1992), Cuba (1995), Uruguay (1991) y Honduras (1998) se hicieron reformas a las leyes de minas. Incluso Argentina, que tenía la legislación minera más antigua de la región, vigente desde 1886, emprendió modificaciones primero en 1993 y luego en 1995. También Nicaragua y Colombia aprobaron sus reformas en el 2000 y 2001 respectivamente.

Aunque cada marco normativo tiene especificidades propias de las tradiciones jurídicas particulares de los países y del contexto local, hay algunos aspectos que son comunes a todas las regulaciones y que dan cuenta del modelo general que predomina en la región.

Uno de los elementos comunes que resulta relevante frente al tema que abordamos en este artículo es la definición acerca de la propiedad de los recursos mineros: en todos los países, sin excepción, esta es pública. La propiedad pública sobre el recurso minero se acompaña, además, del carácter de inalienable e imprescriptible en la mayoría de los casos, lo cual se mantiene pese a la tendencia generalizada a reducir o eliminar la presencia directa del Estado como empresario minero y a que, en su gran mayoría, la actividad esté siendo desarrollada por actores privados[3].

Un segundo elemento que llama la atención y que está estrechamente vinculado al anterior, se refiere a la adopción de un sistema de desmembración de la propiedad que separa la propiedad superficiaria de la propiedad del subsuelo, siendo esta última propiedad de la Nación o del Estado con independencia de quien sea el propietario, tenedor o poseedor de la superficie. Este modelo, que se ha mantenido desde la época republicana luego de las luchas de independencia y que predomina en las legislaciones de todos los países, merece ser objeto de una reflexión profunda, pues hay una serie de conflictos asociados a este esquema sobre los cuales volveremos en detalle más adelante al abordar el caso colombiano.

Un último elemento a destacar en relación con los regímenes sobre la propiedad de los recursos mineros en la región, es que la minería se declara siempre como una actividad de utilidad pública, común o de interés social, con la consecuencia de que, en virtud de ello prevalece sobre otras actividades e incluso se pueden iniciar procesos de expropiación de predios privados para adelantar proyectos de este tipo, constituirse servidumbres y otras limitaciones al derecho de propiedad si así se requiere. Esto es así en Bolivia, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Guatemala, Uruguay y Venezuela; en Perú sucede algo similar, aunque con la variación de que lo que se declara de interés nacional es la promoción de las inversiones en minería.

La declaratoria de la actividad minera como de utilidad pública e interés social faculta al beneficiario de un título minero para que en caso de existir propiedad privada sobre el área objeto de interés y que no se llegue a un acuerdo en el proceso de negociación directa, pueda acudir a la expropiación. Esta situación pone en una desventaja evidente a los propietarios de los predios privados, que no son siquiera consultados por las autoridades antes del otorgamiento del título minero[4]. Además, bajo el argumento de que la minería es actividad de interés social se posibilita también la eliminación de restricciones al uso del suelo por consideraciones

3 En Colombia a partir del año 2001 el Estado conserva las funciones de fiscalizar, controlar e incentivar la actividad minera, sin ser explotador directo, pues no hay una empresa nacional de minas, similar a lo que significa Ecopetrol en el ámbito de los hidrocarburos.

4 El título minero en Colombia corresponde al contrato de concesión minera, en virtud del cual se constituye y declara el derecho a explorar y explotar minas de propiedad estatal. Debe estar inscrito en el Registro Minero Nacional que administra Ingeominas.

ambientales, como ocurre en Colombia con la facultad de sustraer áreas protegidas, como las zonas de reserva forestal, para dar paso a la minería[5].

Esa prevalencia legal de la minería frente a otras actividades y su asunción como actividad de interés público tiene efectos importantes, pese a que muchas veces no hay total claridad sobre lo que significa que una actividad sirve a fines generales[6]. Cabe preguntarse qué tan de utilidad pública e interés social es la actividad minera cuando en su gran mayoría es desarrollada por agentes privados, en especial empresas multinacionales, la mayor ganancia que produce es para estos (Fierro et al., 2010) y su puesta en marcha contraviene principios y valores superiores, estos sí claramente públicos, sociales y generales, como la defensa del medio ambiente, la preservación de la biodiversidad, la vigencia de un orden justo y la realización efectiva de los derechos humanos.

Minería, tierras y territorios en Colombia

El marco normativo que rige la minería en Colombia no se limita a las disposiciones del actual Código de Minas (Ley 685 de 2001), pues aunque esta es la norma sectorial que rige de manera general la actividad, es solo una parte de la normatividad aplicable: sus disposiciones se complementan con las normas ambientales internacionales[7] y nacionales que establecen límites a las actividades de explotación de recursos naturales[8] y las que protegen derechos humanos, así como con los desarrollos jurisprudenciales que sobre el tema han hecho los tribunales regionales y nacionales.

5 Las zonas de reserva forestal son áreas del territorio nacional constituidas para la protección forestal, de los suelos, las aguas y la vida silvestre, declaradas como tales por la Ley 2 de 1959. Actualmente son 7 y sus áreas aproximadas, según datos del Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada (2009), son: Amazonía (37.844.524 ha), Central (1.543.706 ha), Cocuy (730.389 ha), Pacífico (8.010.611 ha), Serranía de Los Motilones (953.992ha), Río Magdalena (2.155.590 ha) y Sierra Nevada de Santa Marta (539.215 ha).

6 En ese sentido cabe destacar que entes internacionales como la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) han recalcado la importancia de definir lo que se entiende por intereses públicos cuando se trata de asuntos que involucran los usos de la tierra. Así, en el borrador de las Directrices voluntarias de la FAO sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, discutidas durante los días 12 a 15 de julio y 10 a 15 de octubre de 2011, se señala: "16.1.Con sujeción a sus legislaciones nacionales y de acuerdo con el contexto nacional, los Estados solo deberían proceder a expropiaciones cuando los derechos a la tierra, las pesquerías o los bosques sean necesarios para un fin público: [De ninguna manera debería procederse a expropiaciones o desalojos forzosos con fines privados]. Los Estados deberían definir claramente el concepto de fin público".

7 Algunas de las más importantes normas de carácter internacional en el tema ambiental vinculantes para el Estado colombiano y su fecha de aprobación son: la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo (1992), la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (1994), la Convención relativa a los humedales de importancia internacional especialmente como hábitat de aves acuáticas-Convención RAMSAR (1997), la Convención sobre diversidad biológica (1994), entre otras.

8 Entre ellos el Código de Recursos Naturales (Decreto Ley 2811 de 1974) y la Ley 93 de 1993. Además, la necesaria articulación de la normativa minera y ambiental fue reconocida de manera expresa por la Corte Constitucional en la Sentencia C-339 de 2002, M.P. Jaime Araújo Rentería.

En relación con las normas mineras que inciden más directamente sobre los derechos a la tierra y los territorios[9], hay que destacar que por mandato constitucional "el Estado es propietario del subsuelo y los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes" (art. 332 C.P.).

La Constitución de 1991 mantuvo el esquema general que se tenía desde 1886[10], en virtud del cual la propiedad de los recursos mineros es pública, aunque se siguen respetando aquellos derechos en cabeza de particulares que tuvieran un fundamento previo, lo que en la práctica se traduce en que la excepción cobija las situaciones jurídicas debidamente perfeccionadas conforme a la Ley 20 de 1969 y sus decretos reglamentarios, que reconocieron dominio privado sobre algunas minas. Pero la propiedad minera en cabeza de particulares es ahora una excepción, pues la regla general es que esta es de la Nación.

La Constitución también establece que la explotación de los recursos naturales no renovables y los derechos que sobre los mismos tengan las entidades territoriales serán determinados por la ley (C.P. art. 320) y dispone la obligación de pagar regalías a favor del Estado a título de contraprestación económica. Como novedad, se creó el Fondo Nacional de Regalías con los ingresos provenientes de estas que no sean asignados a los departamentos y municipios. (C.P. art. 361)

En vigencia de la Constitución de 1991, diez años transcurrieron antes de que se expidiera un Código de Minas que reemplazara el que regía desde 1988, proceso que culminó con la expedición de la Ley 685 de 2001, que es la norma actualmente vigente[11]. Allí se reitera que la propiedad de los recursos mineros es del Estado al decir: "los minerales de cualquier clase y ubicación, yacentes en el suelo o el subsuelo, en cualquier estado físico natural, son de la exclusiva propiedad del Estado, sin consideración a que la propiedad, posesión o tenencia de los correspondientes terrenos, sean de otras entidades públicas, de particulares o de comunidades o grupos"[12](art. 5).

Una primera lectura de esta disposición pone en evidencia el conflicto que se genera por los derechos sobre el terreno ante la presencia del recurso mineral, pues con independencia

9 La distinción que aquí se acoge entiende que el concepto de territorios es más amplio que el de tierras pues el primero involucra el conjunto de relaciones sociales, simbólicas, económicas y culturales que se tejen en torno a la tierra, mientras que el concepto de tierra está más referido a la base física y productiva del territorio. Cfr. Fajardo (2002)

10 Hasta antes de la Constitución de 1886 la propiedad sobre las minas estaba en cabeza de los estados federales, pero el artículo 202 de la misma estableció expresamente que pertenecían a la Nación las minas de oro, plata, platino y piedras preciosas que existían en el territorio nacional, dejando a salvo los derechos que por leyes anteriores adquirieron "los descubridores y explotadores sobre algunas de ellas".

11 En el 2010 se expidió una reforma al Código de Minas mediante la Ley 1382, pero dicha reforma fue declarada inexequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-366 de 2011, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. En la actualidad se conoce que el gobierno nacional prepara un nuevo proyecto de reforma al código minero.

12 La Corte Constitucional a través de la Sentencia C-891 de 2002, M.P. Jaime Araújo Rentería, declaró exequible este artículo, en relación con un cargo presentado por violación de los derechos de las comunidades indígenas en la expedición de la norma, en particular el derecho a la consulta previa.

de la relación que se tenga con el territorio para el caso de los predios privados (propiedad, posesión o tenencia) o aun si se trata de propiedad de entidades públicas o de comunidades, el recurso mineral que esté en el suelo o el subsuelo es del Estado. Quizás esto no tendría relevancia si la explotación del recurso minero pudiera hacerse sin afectar directamente las condiciones del terreno, pero como esto no es así porque para la extracción el suelo o el subsuelo deben ser intervenidos, los derechos sobre la superficie y el entorno se ven necesariamente afectados.

Lo anterior pone en evidencia la división que ha adoptado el ordenamiento jurídico colombiano entre la propiedad superficiaria y la propiedad del subsuelo, definida por la Corte Constitucional de la siguiente manera:

> "La propiedad inmueble se desmembra **en propiedad superficiaria y en subsuelo; al Estado pertenece éste último, así como los recursos no renovables, se encuentren en la superficie o en el subsuelo**. Se consagra en favor del Estado una reserva expresa sobre los recursos no renovables, dominio público éste que se configura sin perjuicio de la propiedad privada minera constituida en virtud de derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a leyes preexistentes"[13] (negrillas fuera del texto).

La propiedad superficiaria es aquella que se adquiere conforme a los modos señalados en el artículo 673 del Código Civil[14] y se perfecciona con la inscripción en el registro de instrumentos públicos del título traslaticio. Por su parte, la propiedad del subsuelo tiene como único titular al Estado y respecto de esta no operan lo modos tradicionales de adquisición, pues la propiedad siempre se mantiene en cabeza del Estado y lo que se cede es el derecho de explotación, mediante el contrato de concesión.

Por ello, en nuestro país el propietario privado de un terreno lo es en un sentido pleno del suelo y solo si el mismo no contiene riqueza mineral, pues en cuanto haya en ese terreno recursos de ese tipo, sus derechos de uso, goce e inclusive de disposición empiezan a verse afectados. No hay ningún tipo de autorización o permiso que el propietario o titular de otros derechos reales deba otorgar antes de que se conceda el título minero. Únicamente hay algún tipo de información e involucramiento del directo afectado en el asunto antes de iniciar las fases de explotación y exploración, dado que se debe contar con permisos y licencias ambientales para el uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y que la normativa ambiental contempla una serie de mecanismos que permiten la participación ciudadana (arts.

13 Sentencia C-006 de 1993, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

14 Estos modos de adquirir la propiedad son la tradición, la accesión, la ocupación y la sucesión por causa de muerte. Autores como Valencia Zea (2001) consideran que a las anteriores formas de adquisición de la propiedad se deben sumar los actos de división de cosas comunes y los actos de partición de herencias; las resoluciones administrativas en virtud de las cuales el Estado adjudica baldíos a los particulares; y la fabricación o hechura de cosas nuevas.

69 a 76 de la Ley 99 de 1993). No obstante, no se cuenta con ninguna previsión que contemple la necesidad de contar con autorización del propietario, poseedor o tenedor de los predios para otorgar el permiso o licencia ambiental respectiva, por lo que no encuentran estas personas respaldo o apoyo para conservar el predio en el que habitan, indistintamente del derecho que tengan sobre él (Fierro et al., 2010).

Minería y territorios de comunidades étnicas

La actividad minera supone una injerencia y limitación en el disfrute de otros tipos de propiedad sobre la tierra que tienen reconocimiento constitucional y legal en Colombia, como ocurre con la propiedad colectiva de las comunidades negras e indígenas. Estos territorios gozan del carácter de inalienables, imprescriptibles e inembargables (CP. art 63)[15] y para su reconocimiento y administración existe un régimen especial de protección. Dentro de un territorio de comunidades étnicas, ya sea que esté formalmente reconocido, es decir, que cuente con un título expedido por el Estado, o que no esté titulado, el recurso minero que se encuentre también es del Estado y no puede el sujeto colectivo que es titular de la propiedad oponerse a su explotación alegando simplemente dicha condición[16].

En estos casos, lo que prevé el Código de Minas es la posibilidad de que se creen y delimiten zonas mineras indígenas, zonas mineras de comunidades negras o zonas mixtas[17] al interior de los territorios que estas comunidades ocupan tradicionalmente o tienen legalmente titulados[18]. Las zonas mineras étnicas son áreas sin extensión previamente definida que se delimitan al interior de los territorios indígenas o de negritudes, con el fin de permitir y facilitar a estas comunidades el desarrollo de actividades mineras por ellas mismas o con su concurso, a través de acuerdos con terceros. Esta delimitación se debe hacer con base en estudios técnicos y sociales y debe sujetarse a las disposiciones especiales sobre protección y participación de las comunidades y grupos asentados en dichos territorios.

15 La inembargabilidad implica que estas tierras no pueden ser objeto de embargos, lo que dificulta que puedan ser usadas como garantía para el endeudamiento. La inalienabilidad significa que no se pueden vender ni en todo ni en parte, o sea que los indígenas o afrocolombianos que habitan un territorio de su comunidad no pueden vender su pedacito ni tampoco pueden arrendarlo por cuenta propia o hipotecarlo. Finalmente, la imprescriptibilidad hace referencia a que no se puede alegar posesión sobre ellos, de manera que no se podrían adquirir por el hecho de estar allí de facto y con el simple paso del tiempo: una persona no puede meterse en un territorio étnico, trabajarlo y pasado el tiempo decir que lo ha poseído para que le sea entregado todo o en parte, esto es legalmente imposible.

16 Hay otros argumentos para oponerse, pero el de ostentar la propiedad colectiva sobre el territorio o la ocupación ancestral del mismo no sería un argumento suficiente.

17 Las zonas mineras mixtas son aquellas que se establecen en territorios ocupados indistintamente por pueblos indígenas y comunidades negras.

18 En el caso de los indígenas hablamos de la titulación de resguardos conforme a la Ley 160 de 1994 y el Decreto 2164 de 1995; y en el caso de las comunidades negras, de la Ley 70 de 1993 y sus reglamentaciones.

La delimitación de zonas mineras indígenas y de negritudes "es particularmente útil porque representa la posibilidad de excluir al interior de los territorios étnicos lugares que no pueden ser objeto de exploraciones o explotaciones mineras por tener especial significado cultural, social y económico para las comunidades de acuerdo con sus creencias, usos y costumbres" (Fierro et al., 2010); sin embargo, no implica de ninguna manera que estos territorios quedan sustraídos de dicha actividad.

De acuerdo con la información relacionada por Indepaz (2010) conforme a los datos del Ministerio de Minas y Energía, en 2010 existían en Colombia 16 zonas mineras indígenas equivalentes a un área de 197.313,9 hectáreas, y 18 zonas mineras de comunidades negras, que corresponderían a 356.791,8 hectáreas. La definición de una zona minera indígena o de negritudes otorga a las comunidades el derecho de prelación para que la autoridad minera les otorgue la concesión sobre los yacimientos y depósitos mineros de uno o varios minerales ubicados dentro de la zona. Sin embargo, si las comunidades deciden solicitar que se declare la zona minera indígena, de negritudes o mixta, deben necesariamente realizar la explotación del recurso que allí se encuentre, pues de lo contrario serán objeto de la declaratoria de caducidad de la concesión, ya que se entiende que si declaran la zona minera especial es para hacer la explotación.

En este sentido, es importante advertir que resulta una estrategia errada de defensa de los territorios acudir a estas figuras legales cuando la intención de la comunidad es no hacer minería, pues aunque la declaratoria de la zona minera indígena o de negritudes en efecto evita que el derecho de explorar y explotar se le conceda a un tercero, no salvaguarda a la comunidad, pues la obliga a convertirse en minera, más allá del nivel meramente artesanal, pues de otra manera no se podrían ni siquiera sufragar los costos del canon superficiario que cobra el Estado[19].

De otro lado, cuando no son las propias comunidades las que realizan la actividad minera, el tercero está obligado a "realizar sus actividades de manera que no vayan en desmedro de los valores culturales, sociales y económicos de las comunidades y grupos étnicos ocupantes real y tradicionalmente del área objeto de las concesiones o de títulos de propiedad privada del subsuelo". Además, el gobierno debe en todo caso informar a las comunidades para que hagan valer su derecho de prelación. La Corte ha indicado que "el Gobierno debe explicarles la forma en que pueden participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos, advirtiéndoles sobre las alternativas de explotación que tienen las comunidades étnicas, las cuales implican una acción positiva del Estado, incluso de carácter económico (v.gr. créditos de fomento, asistencia técnica, capacitación

19 El canon superficiario es una contraprestación que se paga por el derecho que otorga el Estado para explorar un área. Se desprende de la extensión del área que sea contratada y no de las actividades que se estén o no realizando, a diferencia de las regalías, las cuales se cancelan según la cantidad de minerales extraídos.

administrativa y de mercadeo), con el objeto de hacer efectivo el derecho de preferencia de los grupos étnicos"[20].

El Código de Minas desarrolla poco el derecho de las comunidades directamente involucradas a ser consultadas previamente. Incluso, nada se dice en esa norma sobre la consulta antes del otorgamiento del título minero, como correspondería en consonancia con las disposiciones del Convenio 169 de la OIT. Este Convenio protege el derecho al territorio de los pueblos indígenas y tribales, entre ellos los afrocolombianos, y establece la obligación de los gobiernos de "respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación…" (art. 13). Igualmente, consagra el derecho a la consulta previa, que implica que los gobiernos, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, deben consultar a estas comunidades cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente. Además, deben establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente y a todos los niveles (por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población) en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan, y establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, aportando incluso los recursos necesarios para este fin (Convenio 169, art. 6).

El Convenio 169 de la OIT también se refiere expresamente a la protección que merecen los recursos naturales existentes en las tierras de pueblos indígenas y negritudes, y aclara que los derechos de estos pueblos comprenden el derecho la participación en la utilización, administración y conservación de dichos recursos (art. 15). Adicionalmente, se hace una previsión expresa con relación a los recursos minerales o del subsuelo, para establecer que en caso de que la propiedad sobre estos pertenezca al Estado, o que este sea el titular de "derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras" (art. 16).

La jurisprudencia constitucional ha dejado claramente establecido que la consulta previa es un derecho fundamental de los grupos étnicos, debe ser respetada y realizada de buena fe y de acuerdo con unos parámetros establecidos[21]. Así, siempre que la actividad minera afecte a

20 Corte Constitucional, Sentencia C-891 de 2002, M.P. Jaime Araújo Rentería.

21 Sobre los alcances del derecho a la consulta previa ver entre otras: Corte Constitucional, sentencias C-030 de 2008, C-175 de 2009, C-461 de 2008, T-769 de 2009, T-1045A de 2010.

las comunidades indígenas y afrocolombianas, pese a que los minerales son de propiedad del Estado, no se puede tomar una decisión en perjuicio de los derechos de que gozan los sujetos sobre los terrenos en donde yacen dichos recursos naturales[22]. Además, la jurisprudencia ha hecho un avance adicional no solo al plantear el imperativo de respeto por el derecho a la consulta previa, sino también al referirse al contenido de la Declaración sobre derechos de los pueblos indígenas[23] y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos[24] sobre el consentimiento libre, previo e informado, afirmando que

> Cuando se trate de planes de desarrollo o de inversión a gran escala, que tengan mayor impacto dentro del territorio de afrodescendientes e indígenas, es deber del Estado no sólo consultar a dichas comunidades, sino también obtener su consentimiento libre, informado y previo, según sus costumbres y tradiciones, dado que esas poblaciones, al ejecutarse planes e inversiones de exploración y explotación en su hábitat, pueden llegar a atravesar cambios sociales y económicos profundos, como la pérdida de sus tierras tradicionales, el desalojo, la migración, el agotamiento de recursos necesarios para la subsistencia física y cultural, la destrucción y contaminación del ambiente tradicional, entre otras consecuencias; por lo que en estos casos las decisiones de las comunidades pueden llegar a considerarse vinculantes, debido al grave nivel de afectación que les acarrea[25].

La vulnerabilidad de las tierras y territorios campesinos frente a la minería

Como se describió en el apartado anterior, en Colombia hay una serie de previsiones legales frente a la actividad minera que inciden en los derechos sobre las tierras y los territorios de las comunidades étnicas y campesinas. Aunque en ambos casos las comunidades son vulnerables, el marco jurídico de protección de los derechos de los grupos étnicos ofrece mayores garantías: su derecho al territorio es de titularidad colectiva y es considerado un derecho fundamental, además de que cuentan con la consulta previa también como derecho tutelable. Por el contrario, las comunidades campesinas no cuentan con tales prerrogativas. Para estas el derecho a la tierra y al territorio no han sido reconocidos ni legal ni jurisprudencialmente como derechos fundamentales, sino más bien como derechos de realización progresiva, lo cual no quiere decir que no se trate de un derecho humano exigible, pero en

22 Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-891 de 2002, M.P. Jaime Araújo Rentería.

23 La Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas fue aprobada por la Asamblea General mediante resolución el 13 de septiembre de 2007, sin embargo el gobierno de Colombia no suscribió esta declaración.

24 Al respecto ver Corte IDH, Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam. Sentencia del 28 de noviembre de 2007 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), serie C No.172.

25 Corte Constitucional, Sentencia T-769 de 2009, M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

el ordenamiento jurídico nacional sus mecanismos de protección son todavía muy precarios. Contamos de manera expresa con la disposición constitucional que establece el derecho de acceso progresivo a la tierra para los trabajadores agrarios (art. 64 C.P.), la protección general del derecho a la propiedad y otros derechos adquiridos conforme a las leyes civiles (art. 58 C.P.) y la protección de la producción de alimentos por parte del Estado (art. 65 C.P.), pero ninguno de estos derechos puede exigirse autónomamente a través de la acción de tutela.

En el caso de los derechos sobre la tierra de las víctimas de desplazamiento forzado, estos sí cuentan con un marco de protección reforzado amparado en normas internacionales, nacionales y en la jurisprudencia constitucional[26], que ha reconocido que "si el derecho a la reparación integral del daño causado a víctimas de violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos, es un derecho fundamental, no puede menos que afirmarse que el derecho a la restitución de los bienes de los cuales las personas en situación de desplazamiento han sido despojadas, es también un derecho fundamental"[27]. Igualmente, la Corte ha afirmado que "las víctimas del desplazamiento forzado tienen el derecho fundamental a obtener la restitución y **explotación de la tierra** de la cual fueron privados y expulsados por situaciones de violencia que no estaban obligados a soportar y que desencadenó una vulneración masiva de sus derechos fundamentales"[28] (negrillas fuera del texto).

Como se observa, los derechos territoriales de los grupos étnicos y de las comunidades campesinas, pese a ser en la práctica vulnerados igualmente por la actividad minera, tienen diferencias en cuanto a las garantías jurídicas que constituyen el marco de actuación y formulación de estrategias de resistencia, que es para los grupos étnicos más favorable que para las comunidades campesinas. Así lo ha mostrado el hecho de que la defensa de la consulta previa haya servido para que se declarara la inconstitucionalidad de la reforma al Código de Minas realizada en el 2010 y que, a través de acciones de tutela, las comunidades indígenas y afrocolombianas hayan logrado suspender proyectos mineros que afectaban sus territorios[29].

En cambio, en el caso de los campesinos la debilidad del marco jurídico aumenta su vulnerabilidad en la realidad. A ellos no se les reconoce el derecho a la tierra o el territorio

26 Nos referimos aquí a los Principios de las Naciones Unidas sobre la Restitución de viviendas, tierras y patrimonio para desplazados y refugiados, los Principios rectores de los desplazamientos internos, la jurisprudencia constitucional sobre derechos de los desplazados y las víctimas, y las normas nacionales vigentes.

27 Corte Constitucional, Sentencia T-821 de 2007, M.P. Catalina Botero Marino.

28 Corte Constitucional, Sentencia T-159 de 2011, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

29 Es el caso del Proyecto Mandé Norte de la Muriel Mining Corporation suspendido a través de la acción de tutela resuelta en la sentencia T-769 de 2009. También el de la sentencia T-1045A de 2010 en la que la Corte afirma que el título minero otorgado a un particular sin consultar a la comunidad de La Toma en el Cauca además de violar el derecho a la consulta sobre proyectos de explotación de recursos naturales, también conlleva a la conculcación de otros derechos como la autonomía e integridad cultural y social y la propiedad y advierte la profundización del daño ambiental que traería el proyecto minero allí, el cual afectaría las fuentes hídricas y generaría contaminación y deforestación.

como derecho colectivo ni fundamental, ni tampoco la consulta previa en ningún caso, menos aún para la iniciación de actividades mineras que los afecten directamente. De manera que, salvo las comunicaciones y la participación que pueda tener la comunidad en el trámite del licenciamiento ambiental, son pocos los argumentos legales que pueden esgrimir para oponerse a la iniciación de un proyecto minero. En igual condición están habitantes de las grandes urbes, quienes tampoco tienen ningún tipo de mecanismo para poder expresar su opinión, aprobación o desacuerdo frente a la realización de actividades mineras en sus ciudades[30].

Un factor adicional que muestra las desventajas del derecho a la tierra del campesinado frente a la minería está relacionado con el tema de las áreas protegidas. En principio, hay unas zonas de protección ambiental que, siempre y cuando sean claramente delimitadas, están por mandato legal excluidas de la actividad minera, como ocurre con los parques naturales nacionales y regionales, las reservas forestales protectoras del orden nacional y demás zonas de reserva forestal, los páramos y los humedales designados como de importancia internacional dentro de la Convención Ramsar. Por ello, cualquier solicitud de un título minero sobre estas áreas debe ser negada. Este blindaje que las figuras de protección ambiental otorgan a ciertos territorios frente a la actividad minera es de gran importancia, pese a lo cual tampoco ha sido suficiente pues ha sido desconocido por las autoridades[31]. Además, a veces termina también afectando de manera desproporcionada el derecho a la propiedad de la tierra del campesinado de escasos recursos.

En algunas de las áreas protegidas, como los parques nacionales naturales o las zonas de reserva forestal, los campesinos no pueden ser adjudicatarios de tierras. En el caso de las áreas que pertenecen al sistema de parques naturales, conforme lo ha señalado la Corte Constitucional, la declaratoria de un territorio como parque es irrevocable ya que "las áreas o zonas que los integran no pueden ser objeto de sustracción o cambio de destinación. En tales condiciones, se repite, ni el legislador ni la administración facultada por éste, pueden sustraer, por cualquier medio las áreas pertenecientes al referido sistema"[32]. Ahora bien, tratándose de las zonas de reserva forestal, sí es posible que se decrete la sustracción por parte de la autoridad ambiental, de manera que las restricciones dejen de aplicarse. Lo curioso es que se han realizado sustracciones de manera expedita para dar vía libre a proyectos mineros, mientras

30 Piénsese por ejemplo en el caso de la minería que se hace en el caso urbano de la ciudad de Bogotá. No conozco el primer bogotano o la primera comunidad capitalina a la que le hayan consultado si está de acuerdo con esos proyectos, si conoce los impactos, etc.

31 Ejemplo de ello es el reconocimiento de que existen por lo menos hay 44 títulos mineros otorgados en territorios de parques nacionales naturales.(Rodríguez, 2010) Becerra. Artículo publicado en la revista electrónica: Razón publica el 15 de Agosto de 2010. http://www.razonpublica.com/index.php/econom-y-sociedad-temas-29/1289-mineria-en-colombia-iestilo-007.html

32 Corte Constitucional, sentencia C-649 de 1997, M.P. Antonio Barrera Carbonell.

que no se ha producido ninguna destinada a la adjudicación de tierras para campesinos, conforme al procedimiento vigente desde 1998[33].

El interés de protección de los bosques, que se encuentra en el origen y fundamento del establecimiento de las zonas de reserva forestal, es legítimo e importante para el país; por eso no se pretende hacer, de ninguna manera, una defensa generalizada de la sustracción para efectos de titulación de baldíos. Pero se deberían buscar fórmulas en las que los campesinos pudieran ver simultáneamente garantizados sus derechos sobre la tierra y, además, vincularse con la conservación y preservación del ambiente, incluso sin necesidad de la previa sustracción[34]. De hecho la sustracción para la titulación al campesino no es tampoco la mejor solución, pues al retirarse la protección que implica la figura de la zona de reserva forestal, el área queda habilitada para la entrada de la actividad minera, de hidrocarburos, construcción de represas, entre otras, de manera que nuevamente el campesino queda en riesgo de no poder disfrutar libremente de su territorio.

Por ello lo que se quiere resaltar aquí es la situación desventajosa en la que está el campesino de escasos recursos, en tanto que para adjudicarle tierra a este no resulta expedito el trámite para las sustracciones, mientras que cuando es para la minería u otras actividades sí lo es[35]. Así, aunque se decida apostar por las figuras de conservación ambiental para blindar el territorio de la minería, el problema de la tierra sigue irresoluto. A estos se han visto abocadas comunidades que están en territorios en donde se vislumbra la posibilidad de constitución de un área protegida ambiental como una estrategia para frenar la actividad minera. Sin embargo, en algunas de las categorías de protección, luego de la declaratoria allí tampoco podría haber presencia de comunidades, por lo cual aunque eso resolvería el tema minero, seguiría manteniendo los conflictos por la tenencia de la tierra.

Esta preocupación por los conflictos generados por la actividad minera en relación con los derechos a la tierra y los territorios de las comunidades campesinas o de productores rurales no es ya un asunto de poca monta, por lo que, afortunadamente, se ha empezado a plantear públicamente. El propio ministro de Agricultura, durante una alocución pública en junio del 2011, advirtió sobre el conflicto que se estaría generando entre la agricultura y la minería

33 Ministerio del Medio Ambiente, Resolución número 293 de 1998 "Por la cual establecen términos de referencia para la elaboración del plan de manejo ambiental de la sustracción de las zonas de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959 y de las Áreas de Reserva Forestal".

34 En este sentido acogemos la propuesta elaborada por German Ríos e Isabel Correa, de Corantioquia, referida a la reforma al régimen de sustracción de reservas forestales bajo la idea del reconocimiento del derecho a la tierra del campesinado sobre baldíos forestales (Ríos et al., 2011)

35 Ejemplo de esta situación lo constituye la iniciativa de conformación de una Zona de Reserva Campesina en el Catatumbo, la cual requiere que haya sustracción de la Zona de Reserva Forestal para poder ser viable, al igual como ocurre con la iniciativas de las comunidades campesinas del Cauca que también están asentadas sobre territorios que están dentro de dicha categoría de protección ambiental.

por el otorgamiento indiscriminado de títulos mineros en todo el territorio nacional indicando que "hay que hacer con mucho cuidado cualquier desarrollo minero, siempre conforme con las normas ambientales y que detrás de la explotación vaya la reconformación morfológica del terreno porque de lo contrario, esto que estamos viendo en Urabá y que se replica en otras partes de la geografía nacional, puede **crear un conflicto muy grave y muy delicado entre la agricultura y la minería**" (*El Espectador*, junio 3 de 2011).

Además, el problema asociado a la productividad del suelo se ve agravado por el hecho demostrado de que la minería no genera empleo (Berry, 2011) y favorece el hecho de que el campesino que históricamente ha estado excluido del acceso a la tierra siga viendo limitado su derecho porque las tierras disponibles están siendo solicitadas o tituladas para minería con una respuesta más expedita que la que se da a sus reclamos.

Esta misma preocupación es ratificada en el Informe Nacional de Desarrollo Humano del PNUD, que afirma que "las áreas de concesión para la explotación del subsuelo pueden crear conflictos de uso del suelo, debido a la superposición de suelos con aptitud para la explotación agrícola y aquellos destinados a la extracción de minerales." Además, señala que "la competencia por uso del suelo y subsuelo puede convertirse en una forma soterrada de presión y despojo de la tierra" (PNUD, 2011).

Con relación al despojo de tierras o al desplazamiento forzado que puede generar la actividad minera, hay que resaltar que aunque es poca la documentación con la que se cuenta sobre este tema, es entendible y previsible el potencial que tiene la actividad minera para expulsar comunidades agrarias de sus regiones. En este sentido, cobra importancia el tema de los derechos de las víctimas y de la restitución de tierras, por lo que antes de concluir haremos algunas reflexiones en torno a ello.

Preocupaciones en torno al derecho de las víctimas a la restitución de tierras en relación con la minería

Como se mencionó antes, el derecho a la tierra de las víctimas de desplazamiento forzado adquiere una protección reforzada en el marco jurídico colombiano. Esta protección, derivada de los estándares internacionales sobre los derechos de las víctimas, se refuerza en la Ley 1448 de 2011, conocida como Ley de víctimas y restitución de tierras; norma que pretende saldar la deuda histórica con las víctimas del conflicto armado colombiano, entre ellas las despojadas de sus tierras. Excede nuestro objetivo referirnos *in extenso* al contenido de esta norma, pero queremos resaltar que un elemento fundamental en los procesos de restitución es su sostenibilidad en el tiempo. En ese sentido cobra importancia el tema minero, pues cuando se piensa en las garantías que se deben dar a las víctimas para el retorno y la posibilidad de rehacer sus proyectos de vida, surge necesariamente la pregunta por la viabilidad de estos objetivos cuando sobre las tierras restituidas haya solicitudes, títulos, proyectos o explotaciones mineras en

curso. En términos más sencillos, no es tan claro que una víctima pueda disfrutar efectivamente de su predio restituido si una empresa instala en él dragas, campamentos y todo el equipo destinado a la actividad minera.

El panorama, entonces, parecería muy desalentador, pues ante el auge minero las condiciones de sostenibilidad de los procesos de restitución de tierras y el logro del objetivo de que las víctimas puedan usar, gozar y disponer efectivamente de sus predios se verían, desde el principio, seriamente limitados. No hay hasta el momento ninguna garantía plena de que hacia futuro, es decir, luego de que los predios hayan sido restituidos o formalizados, no se inicie sobre estos un proceso de exploración o explotación minera. Sin embargo, la ley sí contiene una previsión respecto de las situaciones previamente consolidadas, pues el juez de restitución está expresamente facultado para dejar sin efecto los actos administrativos que hayan constituido derechos individuales o colectivos o que creen o modifiquen situaciones jurídicas particulares, "incluyendo los permisos, concesiones y autorizaciones para el aprovechamiento de los recursos naturales que se hubieren otorgado sobre el predio respectivo" (Ley 1448 de 2011, art. 91).

Esto quiere decir que, claramente, en el marco de los procesos de restitución de tierras es posible anular los títulos mineros y todos los demás actos asociados a la concesión, así como las licencias ambientales y permisos para utilización de recursos naturales que se hayan otorgado en predios poseídos previamente por las víctimas. Incluso, podría pensarse que incluso dentro del trámite administrativo, si la autoridad ambiental encuentra que un título minero fue consolidado al amparo del despojo y la violencia, debería dejarlo sin efectos acudiendo a la revocatoria directa de los actos administrativos.

Esta posibilidad es perfectamente concordante con la legislación vigente y está en consonancia con la prevalencia de los derechos de las víctimas frente a intereses particulares, que se encuentra en armonía con lo dispuesto en el principio No.7 de los "Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas", según el cual el derecho al disfrute pacífico de los bienes implica que "siempre que sea posible, el "interés de la sociedad" debe entenderse en sentido restringido, de forma que conlleve únicamente una injerencia temporal o limitada en el derecho al disfrute pacífico de los bienes".

Así, la previsión que trae la Ley de víctimas en el artículo mencionado es de enorme importancia, resulta novedosa y aporta de manera significativa al conjunto de estrategias jurídicas de defensa de las tierras y los territorios; habrá que velar, por tanto, por que sea aplicada por los jueces y magistrados de restitución de tierras a la hora de proferir sus fallos. Además, aprovechando el escenario del trámite legislativo de la Ley de tierras y desarrollo rural, allí podrían incluirse algunas previsiones que ubiquen la agricultura destinada a la producción de alimentos como una actividad que sea objeto de especial protección por parte del Estado; y hacer que se mantengan y refuercen las restricciones a la actividad minera en áreas destinadas a la protección ambiental y que se cree una protección específica frente a los predios restituidos a las víctimas y los de los campesinos, por ejemplo los destinados a la constitución de Zonas de Reserva Campesina.

En el Código de Minas ya se establecen algunas zonas de minería restringida y otras de minería excluida, por lo que dentro de estas podrían incluirse las zonas en donde las víctimas de despojo reclamen sus derechos sobre la tierra y los territorios y se opongan a la actividad minera. El escenario legislativo de modificación del Código de Minas es otra oportunidad interesante para que la sociedad civil organizada se movilice en torno a estos temas. Además, continuar haciendo uso de las acciones constitucionales que protejan los derechos de las comunidades es, por supuesto, también una forma efectiva de resistencia.

Conclusiones

Como ocurre en muchos ámbitos temáticos, para el tema minero en la región latinoamericana la existencia de marcos legales y procedimientos claramente establecidos no siempre redunda en la aplicación real de estas previsiones normativas, ni en que esos marcos solucionen o prevengan de manera apropiada los problemas que muchas veces las mismas normas generan. En cuanto a los derechos sobre la tierra y el territorio, la normativa minera resulta en la práctica imponiendo una especie de prevalencia que afecta sustancialmente el disfrute de este derecho para las comunidades.

Frente a esta situación, las comunidades cuentan con el reconocimiento de algunos derechos que constituyen una oportunidad para hacer prevalecer sus consideraciones sobre la imposición de los proyectos mineros. Este es el caso del derecho a la consulta previa para las comunidades étnicas, que se ha constituido en una de las herramientas más importantes a partir de la cual estas comunidades han podido disentir y expresar su voz frente a la explotación del recurso en sus territorios. De otro lado, se evidencia la menor disponibilidad de recursos legales para las comunidades campesinas y la enorme necesidad de avanzar en el reconocimiento del derecho de estas a participar efectivamente en la toma de decisiones que las afectan y, por lo tanto, a ser informadas, consultadas y que sus posiciones sean vinculantes y tenidas en cuenta.

El país tiene ya una enorme conflictividad social, por ello apostarle a una actividad que no aporta en la resolución de estos conflictos históricos (entre ellos los asociados al tema de la tierra), sino que por el contrario los agudiza, no parece la salida adecuada. El problema de la tierra aún no tiene una solución estructural y, aunque asistimos a un resurgimiento y reposicionamiento del tema en la agenda pública, todavía no hay certezas de los avances prometidos. Es hora de que las demandas de reconocimiento social de la población campesina sean escuchadas y sus necesidades armonizadas con otras prioridades para el país. Es para ello importante fortalecer la investigación en estas materias, documentar a profundidad varios de los efectos ambientales, sociales y económicos que la actividad minera produce, y demostrar que las buenas intenciones en materia de la política de tierras, sin una articulación con otras políticas como la ambiental y minera, no producirán los resultados esperados.

Bibliografía

Libros y artículos:

Berry, Albert. "Economía Campesina: la experiencia mundial", Ponencia presentada en el Seminario Nacional sobre Zonas de Reserva Campesina organizado por el Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada del Ministerio de Agricultura, Bogotá, noviembre 3 y 4 de 2011.

El Espectador "Ministro de Agricultura advierte conflicto entre agro y minería", junio 3 de 2011, Publicación digital en http://www.elespectador.com/economia/articulo-274897-ministro-de-agricultura-advierte-conflicto-entre-agro-y-mineria (12. 2011)

Fajardo Montaña, Darío. *Para sembrar la paz hay que aflojar la tierra*, Bogotá, Instituto de Estudios Ambientales-Universidad Nacional de Colombia, 2002.

FAO. "Borrador de las directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional", discutidas durante los días 12 a 15 de julio y 10 a 15 de octubre de 2011.

Fierro Morales, Julio; Lagos Zapata, Adriana; Negrete Montes, Rodrigo; Fuentes López, Adriana Patricia; y Lozano Zafra, Diana. "Análisis y evaluación del marco jurídico y los procedimientos que regulan la exploración y explotación minera en Colombia, para identificar su relación con las afectaciones a los derechos patrimoniales de las comunidades campesinas y los grupos étnicos con el fin de identificar alternativas normativas, procedimentales y mecanismos comunitarios en función de salvaguardar los derechos sobre tierras y territorios", Consultoría elaborada para el Proyecto Protección de Tierra y Patrimonio de la Población Desplazada, Bogotá, 2010 (mimeo).

Ministerio del Medio Ambiente. Resolución número 293 de 1998 *"Por la cual establecen términos de referencia para la elaboración del plan de manejo ambiental de la sustracción de las zonas de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959 y de las Áreas de Reserva Forestal".*

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD. *Informe Nacional de Desarrollo Humano: Colombia rural razones para la esperanza*, Bogotá, septiembre de 2011.

Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada. *Consideraciones para la formalización de la tenencia de bienes inmuebles en Zonas de Reserva Forestal Ley 2/59, Tomo 2*, Bogotá, 2009.

Ríos, Germán y Correa, Isabel. "Ordenación forestal del bajo Cauca y nordeste del departamento de Antioquia", Ponencia presentada en el Seminario Nacional sobre Zonas de Reserva Campesina organizado por el Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada del Ministerio de Agricultura, Bogotá, noviembre 3 y 4 de 2011.

Rodríguez Becerra, Manuel. "Minería en Colombia, ¿estilo 007?", agosto 15 de 2010, Publicación digital en http://www.razonpublica.com/index.php/econom-y-sociedad-temas-29/1289-mineria-en-colombia-iestilo-007.html (01.2012).

Valencia Zea, Arturo y Ortiz Monsalve, Álvaro. *Derecho civil. Tomo II*, Décima edición, Bogotá, Temis, 2001.

Normas y jurisprudencia:

Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, Resolución aprobada por la Asamblea General, 13 de septiembre de 2007.

Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo (1992).

Código de Recursos Naturales (Decreto Ley 2811 de 1974).

Código de Minas – Ley 685 de 2001.

Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (1994).

Convención relativa a los humedales de importancia internacional especialmente como hábitat de aves acuáticas-Convención RAMSAR (1997).

Convención sobre diversidad biológica (1994).

Constitución Política de 1886.

Constitución Política de 1991.

Ley 70 de 1993.

Ley 93 de 1993.

Ley 160 de 1994.

Decreto 2164 de 1995.

Corte Constitucional, sentencia C-339 de 2002, M.P. Jaime Araújo Rentería.

Corte Constitucional, sentencia C-891 de 2002, M.P. Jaime Araújo Rentería.

Corte Constitucional, sentencia C-366 de 2011, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

Corte Constitucional, sentencia C-006 de 1993 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Corte Constitucional, sentencia C -461 de 2008, M.P. Catalina Botero Marino.

Corte Constitucional, sentencia C-649 de 1997, M.P. Antonio Barrera Carbonell.

Corte Constitucional, sentencia T-769 de 2009, M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

Corte Constitucional, sentencia T -821 de 2007, M.P. Catalina Botero Marino.

Corte Constitucional, sentencia C-030 de 2008, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

Corte Constitucional, sentencia C-175 de 2009, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

Corte Constitucional, sentencia T-1045A de 2010, M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

Corte Constitucional, sentencia T -159 de 2011, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

Corte IDH, Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam. Sentencia del 28 de noviembre de 2007. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, serie C No.172.

Sitios web:

www.conflictosmineros.net

LAS SUSTRACCIONES DE LAS RESERVAS de la Ley 2 de 1959

Una mirada desde la actividad minera

Gloria Amparo Rodríguez[1]
Andrés Gómez Rey[2]

Nosotros, los seres humanos, estamos enfrentando una emergencia planetaria. Una amenaza a nuestra subsistencia que está ganando siniestro y destructivo potencial mientras estamos aquí reunidos. Pero también hay noticias esperanzadoras: tenemos la habilidad para resolver esta crisis, y para evitar sus peores consecuencias, si actuamos de forma valiente, decidida y rápida.

Gore, 2007

1 Profesora de Carrera. Dedicada a trabajar en asuntos relacionados con el derecho ambiental y en investigación sobre los pueblos indígenas y demás grupos étnicos de Colombia. Se desempeña como Directora de la Especialización y de la Línea en Derecho Ambiental de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario de Colombia. Correo electrónico: gloria.rodriguez@urosario.edu.co.

2 Abogado de la Universidad de la Sabana, especialista en derecho ambiental y maestrando en derecho administrativo de la Universidad del Rosario. Se desempeña como consultor, investigador y catedrático. Correo electrónico: agomezrey@me.com.

Prolegómenos

Los árboles siempre han sido importantes para el hombre. Desde la cultura, por ejemplo, es posible verlos como símbolo de diversas religiones[3], del conocimiento[4] y de aspectos sociales; en algunos casos, incluso, se los ha planteado como tratamiento psicológico. Por otro lado, desde la perspectiva de la economía son fuente de alimento, combustible primario, ornamento por excelencia, insumo en toda clase de construcciones y primordial materia para la elaboración de papel, donde se encuentra escrita nuestra historia.

Además, también son importantes para la tierra, para el planeta y, por ende, para el ambiente, que se constituye como la condición primordial para una vida humana con calidad. En este sentido, son insumos principales para la elaboración de medicamentos; absorben grandes cantidades de dióxido de carbono y gases tóxicos, principales causantes del calentamiento global y el cambio climático; son protectores de la erosión de los suelos y del cauce de los ríos; sirven como pantalla contra el viento, el sol y la lluvia; y, en conjunto como bosques, prestan servicios ecosistémicos y multiplican los vistos.

Bajo esta premisa, para la disciplina jurídica ha sido de vital importancia la generación de un cuerpo normativo que permita la protección de los árboles individualmente y en conjunto, y de la flora en general. De lo anterior se desprende el objeto de estudio del presente artículo: nos ocuparemos de describir y analizar el contenido del concepto reserva forestal, presentando la problemática alrededor de su declaratoria, existencia y sustracciones, especialmente las generadas por la actividad minera.

Para lograr nuestro objetivo, el estudio se ha dividido en seis partes: la primera aborda el concepto y los elementos de las reservas forestales; la segunda, su clasificación; la tercera se refiere sobre aquellas creadas mediante la Ley 2 de 1959[5]; la cuarta se centra en los habitantes de estos territorios; la quinta es sobre los conflictos sociales y ambientales que allí se presentan; y la sexta aborda el tema de las sustracciones que sobre ellas se han realizado.

El presente documento hace parte del proyecto de investigación "Conflictos Ambientales en Territorios Indígenas", que tiene como objetivo identificar, describir y analizar las causas de los conflictos ambientales que se presentan en los territorios de los pueblos indígenas de nuestro país, con miras a establecer las implicaciones en los aspectos sociales, culturales y ambientales. Este proyecto es adelantado por la línea de investigación en derecho ambiental de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario y obedece a la preocupación por el hecho de que, en los últimos años, en Colombia se ha presentado un incremento en

3 Verbigracia, el árbol de navidad.

4 A manera de ejemplo encontramos los árboles de Porfirio, de la sabiduría, de la filosofía, de la vida, entre otros.

5 En la Nación existen más reservas forestales a parte de las creadas mediante la Ley 2 de 1959; sin embargo, la presente exposición solo se centrará en la norma citada.

los conflictos que involucran la utilización y el manejo de los recursos naturales, entre ellos los forestales. En este sentido, consideramos necesario profundizar en el análisis no solo de los derechos ambientales y étnicos, sino en el desarrollo institucional y su coincidencia con el avance de los megaproyectos ejecutados especialmente en territorios étnicos.

Para el logro de los objetivos, la presentación investigativa que se encuentra en curso se viene adelantando a través de una propuesta metodológica de análisis y tipología de conflictos, que permite identificar las causas, los diferentes actores y la manera como los mismos son solucionados. El enfoque que se pretende dar al proyecto incluye la utilización del método descriptivo y de análisis profundo para establecer cuáles son las causas de los conflictos ambientales con la finalidad de clasificarlos, caracterizarlos, establecer sus consecuencias tanto en lo social como en lo cultural y, posteriormente, generar mecanismos de solución y sistematización de los mismos.

El método utilizado fue diferente para cada una de las partes del presente: para la primera se realizó la recopilación y análisis de documentación especializada sobre la materia –fuentes del derecho– y para las demás se recogió información institucional de las reservas declaradas a nivel nacional y sus consecuentes sustracciones, para realizar después un análisis lógico deductivo.

Antes de concluir esta presentación es necesario mencionar que actualmente se está discutiendo una nueva reglamentación en la materia. Se trata del proyecto de Ley General de Tierras y Desarrollo Rural, que pretende recoger, ordenar, actualizar y complementar toda la legislación nacional sobre las tierras y el desarrollo rural. El proyecto hará referencia al tema de las reservas forestales, que según las metas se propone ampliar y consolidar en 62 millones de hectáreas[6].

Hecha esta aclaración, esperamos sean provechosas las páginas venideras.

De las reservas forestales

Para abordar el tema de manera concreta se propone realizar una breve descripción de su definición, elementos y clasificación. Por reserva forestal se entiende –de manera general y según el Decreto 2811 de 1974[7]– las zonas o áreas, tanto de propiedad pública como privada, destinadas de manera exclusiva al establecimiento, mantenimiento y utilización racional de

6 República de Colombia. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Proyecto de Ley General de Tierras y Desarrollo Rural, Bogotá, Marzo 9 de 2011. Véase: http://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=VUnV85-dyMc%3D&tabid=190

7 Sobre el particular, aunque se cita el Decreto Ley 2811 de 1974, las primeras definiciones de reservas se encuentran contenidas en el Código Fiscal de 1912, la Ley 119 de 1919, la Ley 85 de 1920, la Ley 200 de 1936, la Ley 59 de 1938, particularmente en el Decreto 183 de 1940, que definió las Zonas Forestales Protectoras, y el Decreto 1454 de 1942, que definió a su vez los Bosques de Interés General.

formaciones vegetales y de los servicios ambientales que estas presten[8]. En este sentido, no es otra cosa que la protección de individuos de flora de importancia estratégica ubicados en sectores delimitados del país.

De la anterior definición es posible abstraer los siguientes componentes comunes a toda reserva:

a) **Finalidad.** Las reservas son establecidas con la intención de proteger los ecosistemas boscosos de importancia ecológica para la nación. De aquí, pues, que se trate de la administración de los recursos, conservándolos y protegiéndolos.

b) **Objeto.** Se identifica con los ecosistemas y los servicios ambientales derivados de los bosques o conjuntos de individuos de flora que pretenden ser protegidos, denominados por la ley como "áreas forestales".

c) **Espacio geográfico.** Es el área claramente delimitada en donde se encuentran los ecosistemas de bosque que se desea proteger y sobre la cual recaen los efectos de la declaratoria de reserva. La delimitación, como su nombre lo indica, debe determinar o fijar, mediante los mecanismos que la tecnología y la ciencia permitan[9], el área antes descrita. Lo anterior para tener certeza de los predios que quedarán sujetos a los efectos de la declaratoria.

d) **Sujeto que la delimita.** Antes de la distribución de competencias funcionales ambientales realizada por la Ley 99 de 1993, las reservas podían ser declaradas por el Congreso de la República mediante Ley[10]. No obstante, una vez expedida la norma en cita pueden ser declaradas mediante acto administrativo por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible –MADS– cuando sean nacionales y por las Corporaciones Autónomas Regionales –CAR– y los Grandes Centros Urbanos[11] cuando sean regionales.

e) **Usos permitidos.** Jurídicamente hablando son solo tres: el mantenimiento, el establecimiento y la utilización racional (sostenible) de las áreas de bosque. Por el primero debe entenderse el "efecto de mantener o mantenerse" o "el conjunto de operaciones

8 Decreto 2811 de 1974. Artículo 204. En este artículo encontramos también la expresión "para proteger estos mismos recursos u otros naturales renovables", lo cual permitiría pensar que a través de las reservas forestales también se podrían proteger otros recursos como el agua y el aire. Sin embargo, los autores consideran la expresión como un simple reflejo de falta de técnica jurídica.

9 Como los registros del Instituto Geográfico Agustín Codazzi y el geoposicionamiento global, entre otros.

10 Como es el caso de la Ley 2 de 1959.

11 Entre los cuales también se encuentran los Distritos Especiales reglamentados por la Ley 762 de 2002. Artículos 5 y 31 de la Ley 99 de 1993.

y cuidados necesarios para que instalaciones, edificios, industrias, etc., puedan seguir funcionando adecuadamente" (RAE: 2001), en nuestro caso la flora. Por el segundo, la acción o efecto de establecer, fundar o instituir[12]; es decir, se trata de crear nuevos grupos o reservas de flora. Y por el tercero, la acción de aprovecharse de la flora conforme a la razón, manifestando que este uso es ampliamente indeterminado[13] y será discrecionalmente complementado por parte de la correspondiente autoridad ambiental.

En esta parte es importante señalar que los límites jurídicos establecidos por las normas con relación a las reservas forestales no disuadieron la apropiación privada y la transformación de los bosques que se habían propuesto al momento de ser creadas (Andrade: 2004,120). Por tanto, la propiedad privada es plenamente admisible en la reserva y su declaratoria de ninguna manera busca su conversión a pública.

f) **Efectos de su declaratoria.** Se constituyen indudablemente en una limitación al derecho real de dominio; más exactamente sobre los atributos de uso y goce de la propiedad. Por tanto, se considera que una reserva forestal trae implícito un gravamen al derecho de dominio ya que limita la posibilidad de usar el suelo conforme a las reglas generales de la propiedad. Esto implica además la protección especial que se da a este tipo de áreas. Los usos permitidos, prohibidos y compatibles en las áreas de reserva son establecidos por la autoridad ambiental que las administre[14].

Clases de reservas forestales

Según el artículo 202 del Código de Recursos Naturales y del Medio Ambiente (Decreto 2811 de 1974)[15], las tres clases de reservas forestales son:

1) La protectora, que debe ser conservada permanentemente con bosques naturales o artificiales[16], la cual se constituye como la forma de reserva más estricta por el uso que allí se permite: únicamente la protección.

12 Ibídem.

13 Sobre este particular, los autores deben reconocer que el uso posee limites conceptuales establecidos en el Decreto–Ley 2811 de 1974, en el Decreto 877 de 1976 y en la Ley 1450 de 2011.

14 Véanse las atribuciones establecidas en el artículo 204 de la Ley 1450 de 2011.

15 Debemos manifestar que las clases de reservas provienen de la vocación de los individuos de flora existentes en la zona. Es decir, si la cobertura vegetal por su importancia debe ser protegida, se tratará de un área llamada protectora. Si, por el contrario, está llamada a su aprovechamiento, será productora y si combina las dos, será protectora-productora.

16 El área se debe dividir en dos, una de producción directa donde el aprovechamiento implica la desaparición del bosque y una indirecta solo para aprovechamientos secundarios.

2) La productora, que debe ser conservada permanentemente[17] con bosques naturales o artificiales para la obtención de productos forestales y su posterior comercialización o consumo[18]: una plantación forestal con miras a su explotación económica dentro de un ciclo productivo sostenible.

3) La mixta o protectora-productora, destinada a los dos fines antes descritos. Sobre este particular debemos manifestar que la Ley 1450 de 2011 modificó el artículo 202 del Código Nacional de Recursos Naturales, el cual establecía que las "áreas forestales" -o lo que en páginas anteriores denominamos el objeto de las reservas- podían ser protectoras, productoras o protectoras-productoras, situación que se reflejaba en la clasificación que nos encontramos estudiando. Sin embargo, la modificación remplazó el texto completo del artículo en el cual la categoría protectora-productora desapareció. Por tanto, su vigencia debe estudiarse con cuidado.

Ahora bien, es menester señalar que el objeto de interés del presente artículo son las reservas forestales protectoras, en particular las de carácter nacional, las cuales son especialmente importantes para el ambiente por cuanto se constituyen en las únicas que deben mantenerse con fines exclusivos de protección, prestando así continuamente los servicios por ellas derivados. En consecuencia, en su interior solo es posible la protección de los bosques –uso sostenible[19]–, por lo cual actividades como la minería se encuentran expresamente prohibidas[20], tal como lo confirma nuestra Corte Constitucional en la Sentencia C-366 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

Respecto a la minería o la explotación de minas, punto central en el título del presente artículo, más que exponer de qué se trata y sus requintos técnicos, queremos connotar que no es posible su coexistencia con las reservas forestales, ya que los usos del suelo permitidos en estas son contrarios a los desarrollados por la minería. No obstante lo anterior, proyectos y actividades tales como la minería, al ser consideradas entre otros por el artículo 13 de la Ley 685 de 2001 como actividades de utilidad pública e interés social, han permitido la sustracción justificada de las reservas forestales.

17 Decreto 2811 de 1974. Artículo 203.

18 Ibídem.

19 Uso sostenible delimitado en los respectivos planes de manejo, bajo los criterios establecidos en el Decreto Ley 2811 de 1974, el Decreto 887 de 1976 y la Ley 1450 de 2011.

20 Artículo 204, parágrafo 1 de la Ley 1450 de 2011. En las áreas de reserva forestal protectoras no se podrán desarrollar actividades mineras, ni se podrán sustraer para ese fin. Las actividades que se pretendan desarrollar en estas áreas, deben estar en consonancia con el régimen de usos previsto para el efecto, conforme a la regulación que expida el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial sobre la materia.

No es posible la coexistencia de la explotación minera con las reservas forestales, ya que los usos del suelo permitidos en estas son contrarios a los desarrollados por la minería.

Con el fin de aumentar su nivel de protección jurídica, las reservas forestales protectoras han sido incluidas en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, entendiendo -y valga la redundancia- que se trata de áreas protegidas[21] de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 del Decreto 2372 de 2010, en donde igualmente encontramos una definición especial de estas:

> Espacio geográfico en el que los ecosistemas de bosque mantienen su función, aunque su estructura y composición haya sido modificada y los valores naturales asociados se ponen al alcance de la población humana para destinarlos a su preservación, uso sostenible, restauración, conocimiento y disfrute. Esta zona de propiedad pública o privada se reserva para destinarla al establecimiento o mantenimiento y utilización sostenible de los bosques y demás coberturas vegetales naturales…
>
> El uso sostenible en esta categoría, hace referencia a la obtención de los frutos secundarios[22] del bosque en lo relacionado con las actividades de aprovechamiento forestal. No obstante, el régimen de usos deberá estar en consonancia con la finalidad del área protegida, donde deben prevalecer los valores naturales asociados al área y en tal sentido, el desarrollo de actividades públicas y privadas deberá realizarse conforme a dicha finalidad[23].

Dicha importancia jurídica presenta unas particularidades y diferencias respecto de las reservas productoras y las productoras-protectoras que encontramos nuevamente en el Decre-

21 Con las connotaciones jurídicas de este concepto establecido tanto en el Convenio de Biodiversidad Biológica, como en la Ley 1450 de 2011 o Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014.

22 Entiéndase por frutos secundarios del bosque los productos no maderables y los servicios generados por estos ecosistemas boscosos.

23 Sobre esta norma se debe apuntar que el Decreto excedió los limites de reglamentación al pretender modificar el texto del Decreto – Ley 2211 de 1974.

to 2372 de 2010. Por ahora observemos las relativas a su creación. La competencia exclusiva para reservarlas, delimitarlas, alinderarlas, declararlas y sustraerlas se encuentra en cabeza del MADS[24] cuando sean de carácter nacional y de las CAR cuando sean de carácter regional.

Derivado de lo anterior, a partir del año 2010 su creación siempre será mediante decisión de la administración pública, para lo cual la autoridad ambiental competente deberá contar con sustento científico y técnico, demostrar la importancia ecológica del área[25], emitir la resolución, es decir, el acto administrativo que la delimita y crea, y publicar e inscribir dicha resolución en el registro de instrumentos públicos[26].

Así pues, la inscripción de estas áreas en el registro de instrumentos públicos implica 2 cosas: (i) crear un folio de matrícula nuevo para las áreas que sean consideradas baldíos nacionales, y (ii) registrar la creación del área en todos y cada uno de los folios de matrícula inmobiliaria de predios de propiedad privada que resulten involucrados en el área que se declara.

Las reservas forestales definidas en la Ley 2 de 1959

El Estado colombiano en el año 1959 delimitó mediante la Ley 2 las siete principales –mas no las únicas- reservas forestales[27]: la Amazonía, la Central, el Cocuy, el Pacífico, el Río Magdalena, la Serranía de los Motilones y la Sierra Nevada de Santa Marta; las cuales contaban inicialmente con un área de 65.280.321 hectáreas y que se encuentran ubicadas en los departamentos indicados en la tabla 1.

No obstante, se debe reconocer que la Ley 2 de 1959 delimitó junto con el Decreto-Ley 111 de 1959 las únicas Zonas de Reserva Forestal que luego, en virtud de lo previsto en el Decreto 877 de 1976, se consideraron áreas de reserva forestal para asignarles el régimen previsto en el Decreto–Ley 2811 de 1974 y así poder ser consideradas protectoras nacionales.

Debemos mencionar que, según el Ministerio de Agricultura, casi el 90% del área de bosques naturales en Colombia se encuentra en régimen de protección, pero que existen 8,91 millones de hectáreas que no se encuentran bajo el mismo. Se destaca, de igual forma, que en las zonas de reserva forestal hay zonas urbanas, áreas intervenidas y al menos 5 millones de hectáreas que no son bosque[28]. Sin embargo, con los años estos suelos de protección han sido objeto de sustracción con el fin de permitir actividades tales como la minería. Así, hemos ido perdiendo los pulmones de nuestro país: nuestros árboles.

24 Según la norma, las reservas forestales nacionales serán administradas por las Corporaciones Autónomas Regionales.

25 Según los criterios establecidos por el Artículo 38 del Decreto 2372 de 2010.

26 Esto conforme a lo dispuesto en los artículos 33 y 77 del Decreto-Ley 133 de 1976 y el Decreto Nacional 1250 de 1970.

27 Son aproximadamente treinta, entre las cuales resalta el Bosque Oriental de Bogotá.

28 República de Colombia. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Proyecto de Ley General de Tierras y Desarrollo Rural, Bogotá, Marzo 9 de 2011. Véase: http://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=VUnV85-dyMc%3D&tabid=190

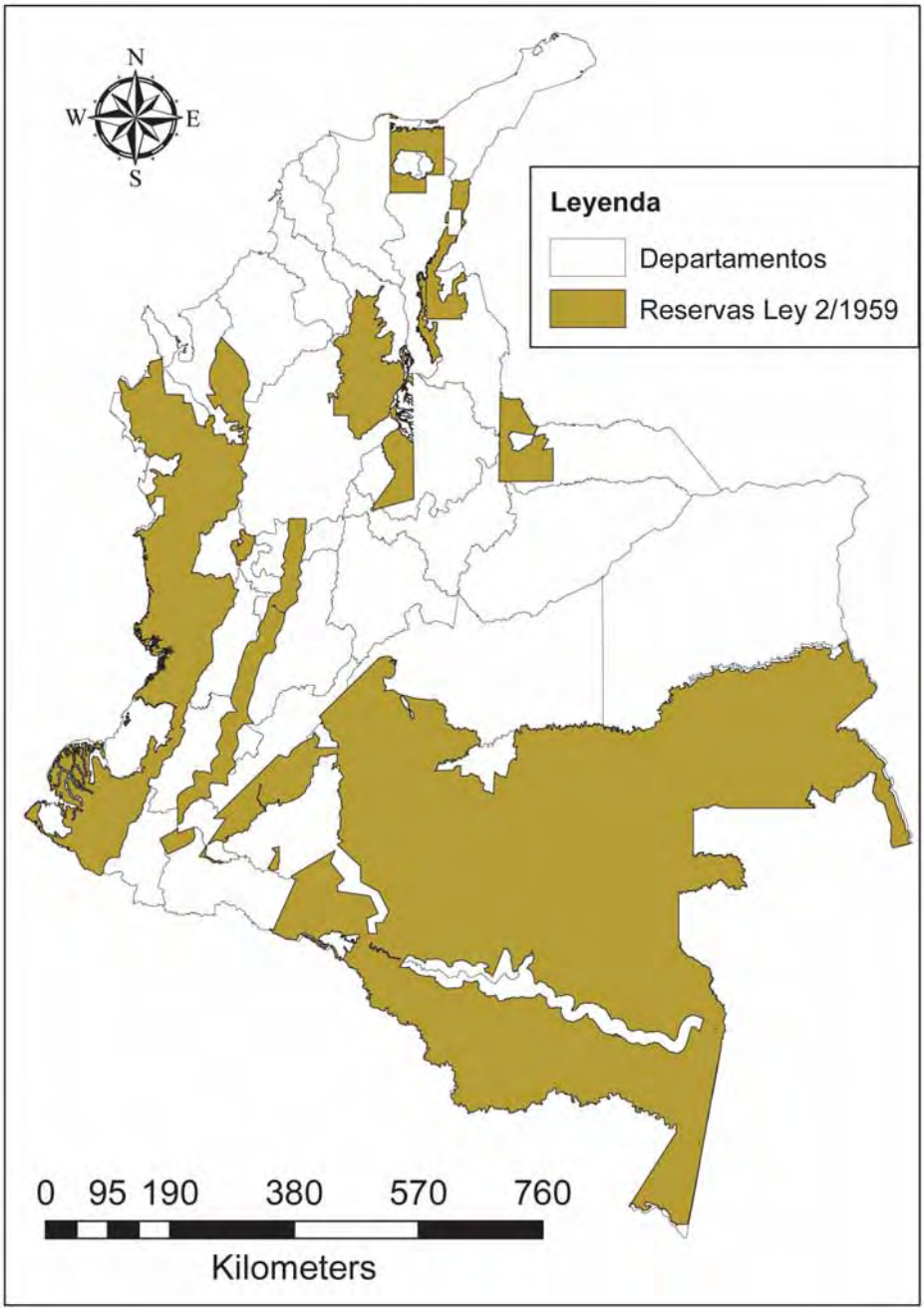
Tabla 1
Reservas Forestales por Departamentos

Departamento	Reserva
Amazonas	Zona de reserva forestal de la Amazonía
Antioquia	Zona de reserva forestal Central
	Zona de reserva forestal del Pacífico
	Zona de reserva forestal del río Magdalena
Arauca	Zona de reserva forestal del Cocuy
Bolívar	Zona de reserva forestal del río Magdalena
Boyacá	Zona de reserva forestal del Cocuy
	Zona de reserva forestal del río Magdalena
Caldas	Zona de reserva forestal Central
Caquetá	Zona de reserva forestal de la Amazonía
Casanare	Zona de reserva forestal del Cocuy
Cauca	Zona de reserva forestal Central
	Zona de reserva forestal de la Amazonía
	Zona de reserva forestal del Pacífico
Cesar	Zona de reserva forestal de los Motilones
	Zona de reserva forestal de la Sierra Nevada de Santa Marta
	Zona de reserva forestal del río Magdalena
Chocó	Zona de reserva forestal del Pacífico
Córdoba	Zona de reserva forestal del Pacífico
Guainía	Zona de reserva forestal de la Amazonía
Guaviare	Zona de reserva forestal de la Amazonía
Huila	Zona de reserva forestal Central
	Zona de reserva forestal de la Amazonía

Departamento	Reserva
La Guajira	Zona de reserva forestal de la Serranía de los Motilones
	Zona de reserva forestal de la Sierra Nevada de Santa Marta
Magdalena	Zona de reserva forestal de la Sierra Nevada de Santa Marta
Meta	Zona de reserva forestal de la Amazonía
Nariño	Zona de reserva forestal Central
	Zona de reserva forestal del Pacífico
Norte de Santander	Zona de reserva forestal de la Serranía de los Motilones
	Zona de reserva forestal del Cocuy
	Zona de reserva forestal del río Magdalena
Putumayo	Zona de reserva forestal Central
	Zona de reserva forestal de la Amazonía
Quindío	Zona de reserva forestal Central
Risaralda	Zona de reserva forestal Central
	Zona de reserva forestal del Pacífico
Santander	Zona de reserva forestal del Cocuy
	Zona de reserva forestal del río Magdalena
Sucre	Zona de reserva forestal del río Magdalena
Tolima	Zona de reserva forestal Central
Valle del Cauca	Zona de reserva forestal Central
	Zona de reserva forestal del Pacífico
Vaupés	Zona de reserva forestal de la Amazonía
Vichada	Zona de reserva forestal de la Amazonía

Fuente: Cálculos del Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada (Acción Social: 2009, 11- 50).

Mapa 1
Reservas forestales de Ley 2/1959



Fuente: Grupo Terrae, 2012. Elaborado como contribución a este documento.

Habitantes de las reservas forestales

Las zonas de reserva forestal protectora son habitadas por poblaciones de campesinos, pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes[29], por lo cual son representativas de la diversidad natural y cultural existente en el territorio nacional. Actualmente, las zonas de reserva de Ley 2 de 1959 constituyen el 44,7% del área total del país, las de propiedad colectiva indígena representan el 25,2%, las áreas destinadas a los parques nacionales naturales corresponden al 11% y los territorios colectivos de comunidades afrocolombianas cuentan con un poco menos del 5% de la superficie continental (PNUD: 2011,74).

En nuestro país existen 102 pueblos indígenas[30] representantes de la diversidad de lenguas maternas, usos, costumbres y de una cosmovisión muy especial, que corresponden a 1.378.884 personas, constituyen el 3,3% de la población nacional y se encuentran distribuidos en casi la totalidad de los departamentos del país[31]. Muchos de los territorios de estos pueblos se encuentran superpuestos con las reservas forestales, como puede observarse en la tabla 2.

Tabla 2
Superposición entre tierras de Resguardos Indígenas y Reservas Forestales

Reserva forestal	Número de resguardos	Área (ha)
Zona de Reserva Forestal Central	18	62.643
Zona de Reserva Forestal de la Amazonía	94	18.652.705
Zona de Reserva Forestal de la Serranía de los Motilones	6	18.560
Zona de Reserva Forestal de la Sierra Nevada de Santa Marta	4	337.935
Zona de Reserva Forestal del Cocuy	9	234.702
Zona de Reserva Forestal del Pacífico	172	1.641.314
Zona de Reserva forestal del Río Magdalena	1	1.835
TOTAL	**304**	**20.949.694**

Fuente: Cálculos del Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada (Acción Social: 2009).

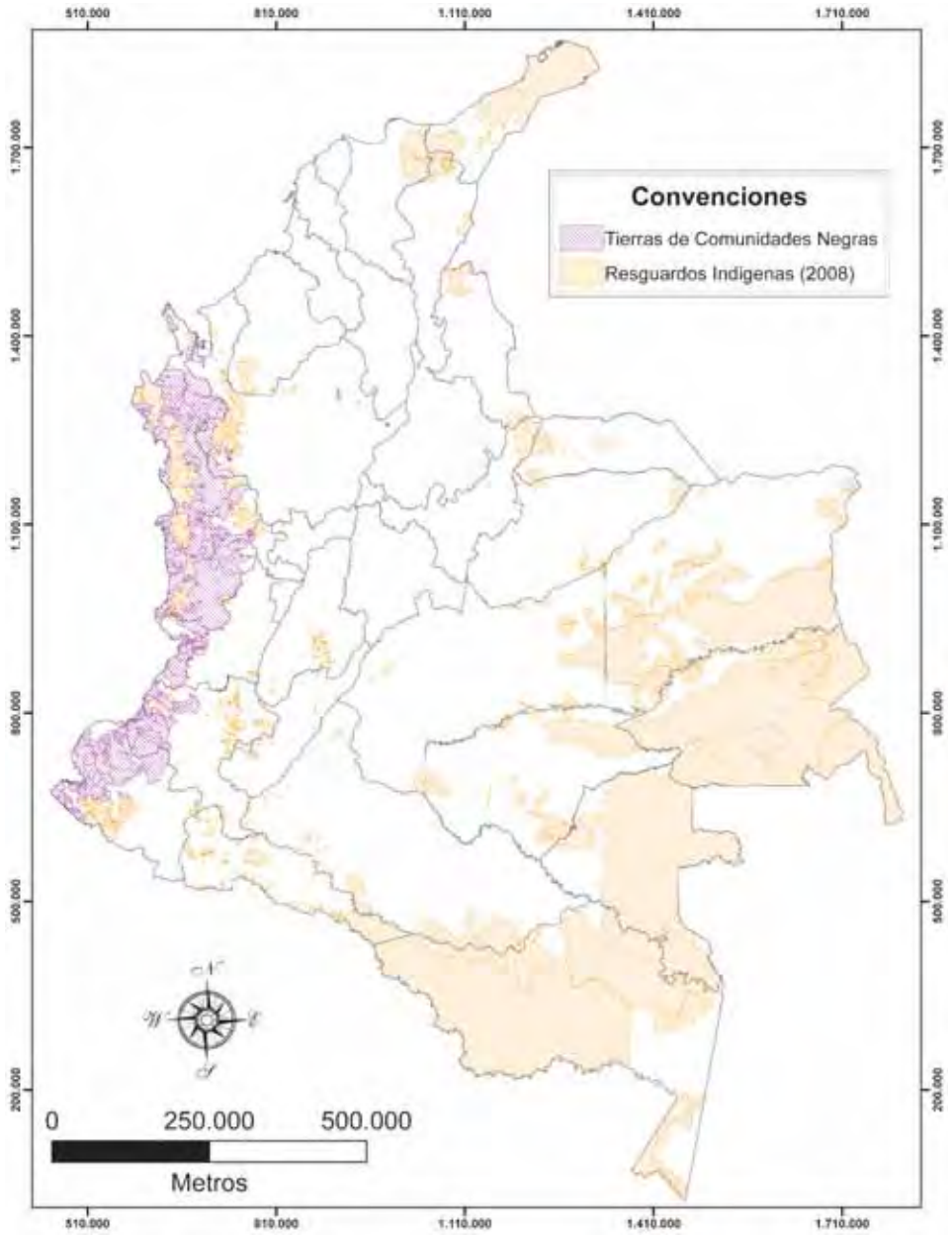
De otro lado, de acuerdo con el censo DANE 2005, de los 41.468.384 habitantes registrados en Colombia, el 10% se auto reconoció como población negra, afrocolombiana, palenquera o raizal. Actualmente 11 departamentos concentran el 90% de dicha población,

29 Según Acción Social, se calcula que en 2009 cerca de 2,9 millones de personas ocupaban áreas de reserva forestal de la Ley 2 de 1959 (PNUD: 2011,75).

30 La Organización Nacional Indígena (ONIC) afirma que en Colombia habitan 102 pueblos indígenas, de los cuales 15 aún no han sido reconocidos por el Estado colombiano. Se puede establecer el listado total en: www.onic.org.co

31 Ver estadística del Censo 2005 en: www.dane.gov.co

Mapa 2



Fuente: Grupo Terrae, 2012. Elaborado como contribución a este documento.

108 municipios representan en su mayoría más del 55% de la población afrocolombiana del país y 10 ciudades agrupadas representan cerca del 50% de su población.

La población afrocolombiana hoy se encuentra distribuida en todo el territorio nacional. Sin embargo, existen regiones con mayor presencia debido a procesos históricos y demográficos, entre las cuales están la Costa Pacífica, la franja costera del Caribe, Risaralda, Caldas, Quindío y Antioquia.

Muchos de los territorios de estas comunidades también se encuentran superpuestos con las reservas forestales, como puede establecerse en la tabla 3.

Tabla 3
Superposición entre tierras de Comunidades Negras y Reservas Forestales

Característica	Cantidad
Total de Tierras Colectivas de Comunidades Negras	155
Tierras Colectivas de Comunidades Negras en Reservas Forestales	131
Área (ha) total de Tierras Colectivas de Comunidades Negras	5.231.883
Área (ha) de superposición de Tierras Colectivas de Comunidades Negras con Reservas Forestales	3.765.115
Porcentaje (%) de área de Comunidades Negras dentro de las Reservas Forestales	72,4
Total de Reservas Forestales Ley 2/59	7
Número de Reservas Forestales superpuestas con territorios de Comunidades Negras	1
Área (ha) total de las Reservas Forestales Ley 2/59	51.024.034
Porcentaje (%) de intersección de Tierras Colectivas de Comunidades Negras con las Reservas Forestales	7,3

Fuente: Cálculos del Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada (Acción Social: 2009).

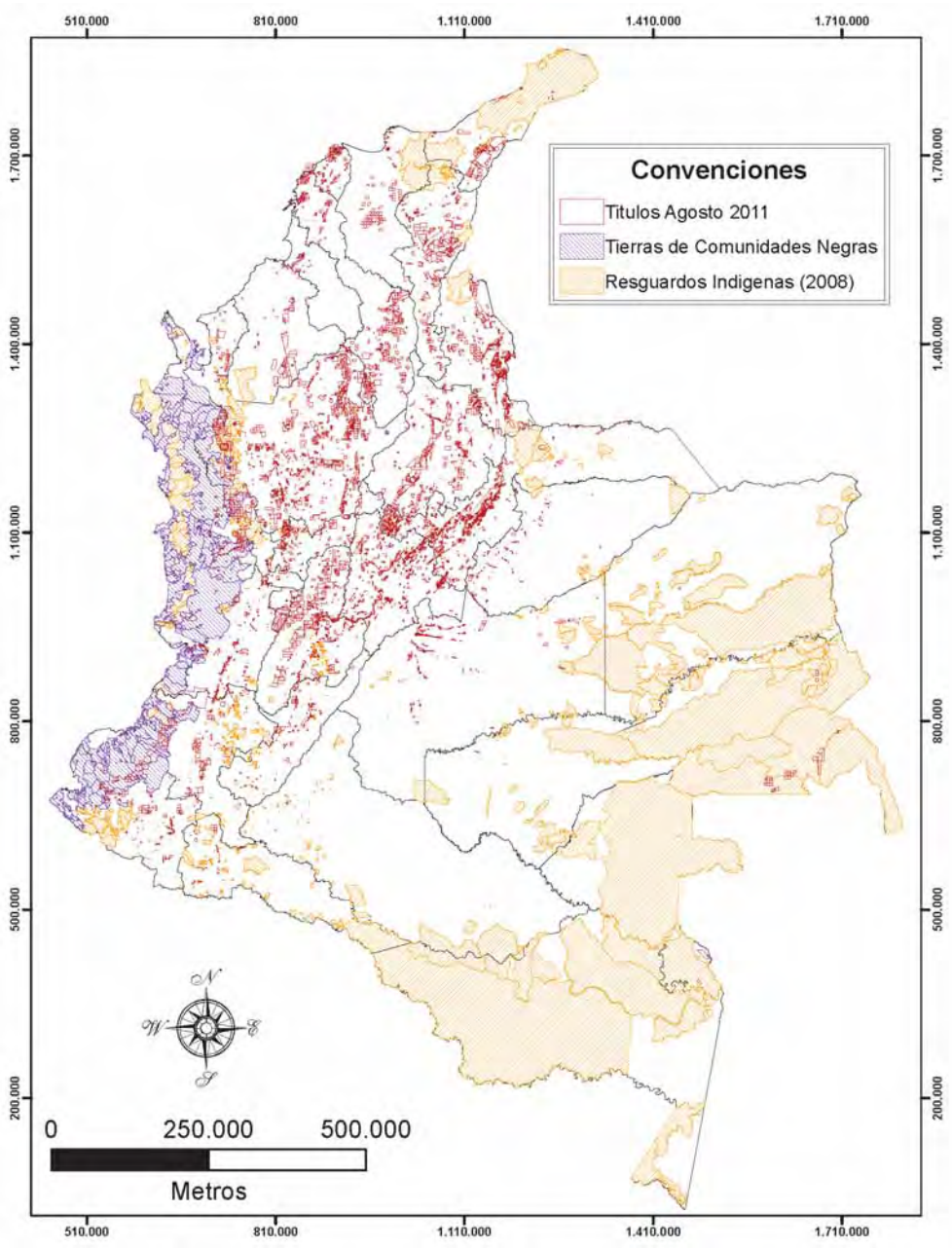
Ahora bien, si a lo anterior le sumamos la titulación minera sobre estas áreas, el panorama sería el que se presenta en los mapas 3 y 4.

Asegura el profesor Germán Andrade (2004,119-120) que las áreas donde se traslapa el régimen de protección y la territorialidad indígena han sido mejor defendidas por la resistencia cultural que por su carácter de área de conservación, lo cual puede verse como una oportunidad para la conservación.

De lo anterior puede inferirse que, al sustraer las reservas forestales por actividades mineras u otras, se afecta directamente a las comunidades que en ellas habitan, poniéndolas a competir con sectores económicos poderosos. Esto les deja pocas oportunidades de mantener sus costumbres, con lo cual son amenazados también nuestros conocimientos ancestrales.

Adicionalmente, al sustraer las reservas se expone la sabiduría tradicional a reglas de conocimiento occidentales que permean, y en algunos casos destruyen, lo tradicional y generan trabajos sin una remuneración adecuada, sociedades de consumo y principios adversos a los de nuestros indígenas.

Mapa 3



Fuente: Grupo Terrae, 2012. Elaborado como contribución a este documento.

Conflictos sociales y ambientales en relación con las reservas forestales en la Ley 2 de 1959

En nuestro país, según el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la frontera agrícola ocupa casi 50 millones de ha; aproximadamente 5 millones de ha están sembradas con productos agrícolas y forestales (10%); y las plantaciones forestales ocupan una superficie de cerca de 353.283 ha, aunque como uso potencial se calculan 14 millones de ha[32].

Los intereses por el control territorial y la utilización y acceso a los recursos naturales existentes en las reservas forestales son evidentes; no en vano, estos han generado conflictos ambientales y diversas problemáticas con relación a las comunidades que habitan en dichas áreas. Las reservas han sido intervenidas de manera drástica tanto como consecuencia de los procesos de colonización, como por la realización de proyectos promovidos por las instituciones públicas y privadas respondiendo al modelo de desarrollo extractivista que se implementa en el país. La importancia de las zonas de reserva forestal tiene que ver, entre otros, con proyectos mineros, ganaderos, agrícolas, de hidrocarburos y para uso en biocombustibles.

En la actualidad, las reservas forestales se encuentran sufriendo graves procesos de deforestación[33]. En Colombia la principal causa del cambio en la oferta natural del suelo es la sobreutilización, mientras que la principal causa del cambio de la estabilidad del mismo es la deforestación de laderas, costas y cauces de ríos, dado que se pierde el efecto de amarre de las raíces y la protección contra la erosión que ofrece la cobertura vegetal (IDEAM: 2004,121).

También se presenta deforestación como consecuencia de la explotación ilícita de los bosques o porque estas zonas están siendo utilizadas en otro tipo de cultivos o de actividades productivas como la ganadería, que ocupa 38,6 millones de hectáreas, y la minería, entre otras. En las Bases para el Plan Nacional de Desarrollo se menciona que, el Ministerio de Ambiente estima que solo el 20% de la producción aurífera del país cumple con las normas ambientales[34].

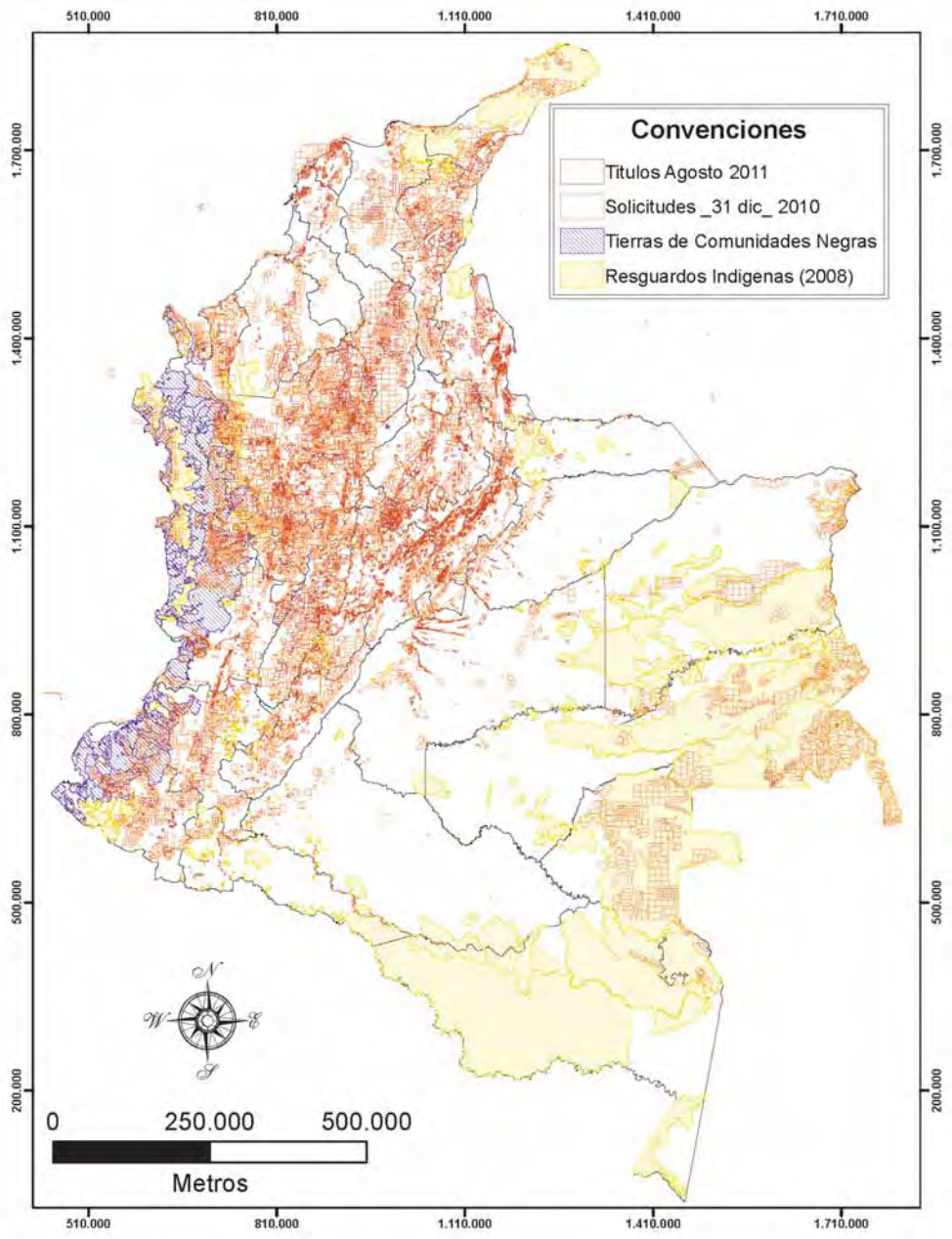
En Colombia, los dos componentes más sobresalientes de la degradación de la tierra y la fauna son: a) la erosión y la salinización y b) los problemas de la deforestación. La necesidad de mejorar la coordinación interinstitucional para abordar los problemas de degradación de los

32 Véase, exposición sobre la Ley general de desarrollo rural en: http://www.corpoica.org.co/sitioweb/Documento/SubAsistencia/P5.proyecto_de_ley_general_desarrollo_rural.pdf

33 Según el Ministerio de Agricultura en Colombia se pierden cerca de 290.000 ha al año por deforestación de los bosques naturales. Además, en las Bases del Plan de Desarrollo 2011-2014 se menciona que la deforestación promedio anual estimada para el período 2000-2007 es de 335.581 ha/año, según información del IDEAM (2010).

34 Si a la reparación del daño por actividades ilegales se suman más de 100.000 hectáreas tituladas a la minería en páramos y cerca de 7 millones de hectáreas de reservas forestales que ya están degradadas, destinadas solo a este fin, la totalidad del presupuesto del SINA (1,3 billones de pesos anuales) se tardaría 15 y 40 años para corregir estas externalidades ambientales. Sin embargo, si se invirtiera una cuarta parte del valor de las regalías, sin contar los incrementos cíclicos de las mismas, estos se podrían manejar entre 6 y 18 años (DNP: 2011,432).

Mapa 4



Fuente: Grupo Terrae, 2012. Elaborado como contribución a este documento.

suelos es evidente (Banco Mundial: 2006,10-11). Esto se hace claro en el caso de las reservas forestales, donde la pérdida de cobertura vegetal y la erosión son causas de la disminución de los cuerpos de agua, dado que los bosques nativos son los que coadyuvan al mantenimiento de las cuencas hidrográficas al servir de barreras protectoras estabilizadoras de los suelos y mantener así el flujo y la calidad del agua.

Los cultivos ilícitos que se presentan en las reservas forestales generan impactos de diverso orden en lo social, económico y ambiental, como la contaminación de los suelos y del recurso hídrico, la pérdida de diversidad biológica y de los cultivos de pancoger, evidenciada por ejemplo cuando se realizan fumigaciones aéreas.

Dentro de las actividades comunes encontradas en las reservas forestales protectoras también está la ganadería, la cual genera un gran impacto ambiental por la emisión de gases de efecto invernadero que, de conformidad con la FAO (2006, XXI), contribuyen con el 18% de la contaminación mundial. De igual manera, el alistamiento de terrenos para el pastoreo requiere de la tala de árboles en las reservas e implica el compactamiento y la erosión de los suelos.

Con relación a los proyectos mineros, entre los impactos más profundos de esta actividad, en especial cuando son realizadas en zonas de reserva forestal, encontramos la tala de árboles para el alistamiento del terreno, el traslado masivo de tierra y rocas –remoción en masa–, la captación de aguas superficiales y subterráneas para el lavado del material removido y extraído –no siempre en sede de las concesiones requeridas–, vertimientos –en algunos casos sin tratamiento– de residuos líquidos provenientes del lavado de las áreas, con alta carga de químicos utilizados en los diferentes procesos mineros y lixiviados y emisiones de material particulado al aire[35].

Dichos impactos generan como consecuencias cambios en la dinámica hidrológica, disminución de la conectividad ecológica por retiro de coberturas vegetales funcionales, aumento en la turbiedad de ecosistemas, contaminación por sustancias químicas sobre todos los recursos, pérdida de hábitats y pérdida de niveles de fertilidad de los suelos, entre muchos otros.

Sustracciones de reservas forestales

Las sustracciones de reservas forestales podrán ser realizadas por la autoridad competente[36], previa solicitud del interesado[37], con base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales, siempre y cuando se presenten las siguientes condiciones:

35 Véase, entre otros, Contraloría General de la Nación: 2012,149.

36 En el caso de las reservas forestales nacionales, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

37 Esta deberá reunir los requisitos dispuestos en el artículo 6 y 7 de la Resolución 918 de 2011 del entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

1. Cuando por razones de utilidad pública o interés social sea necesario realizar actividades económicas que impliquen cambio en el uso permitido del suelo y remoción de bosques[38].

Sobre este punto debemos manifestar que no existe claridad conceptual sobre los términos "de utilidad pública o interés social", ya que se ha entendido que son las que así hayan sido declaradas por el legislador, lo cual da amplio grado de subjetividad a la cuestión. Sin embargo, encontramos que diversas leyes[39] han establecido un listado de actividades de este tipo:

- El artículo 10 de la Ley 1274 de 2009 incluyó el sector hidrocarburos en sus ramos de exploración, producción, transporte, refinación y distribución.

- El artículo 5 del Código de Minas, como ya vimos, incluyó la minería.

- El artículo 58 de la Ley 388 de 1997 incluyó la construcción de infraestructura para los sectores de salud, educación, recreación, centrales de abasto, seguridad ciudadana, vial y transporte masivo; el desarrollo de vivienda de interés social; la reubicación de asentamientos humanos ubicados en sectores de alto riesgo; servicios públicos domiciliarios; proyectos de renovación urbana y provisión de espacios públicos urbanos; y proyectos de ornato, turismo y deportes, entre otros.

Vale la pena resaltar nuevamente que la minería es considerada de utilidad pública o interés social y que, por tanto, es una de las principales causas de sustracción de las reservas que presenta inconvenientes ecológicos, sociales, culturales y económicos para los grupos que habitan estas zonas.

2. Cuando el propietario de los predios demuestre que sus suelos pueden ser utilizados en explotación diferente a la forestal sin perjudicar la función protectora del área[40].

En este contexto, el actual Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 estableció que las actividades que ocasionen bajo impacto ambiental y generen beneficio social, las cuales serán señaladas por el MADS mediante la reglamentación que se encuentra en proceso, se pueden desarrollar en las áreas de reserva forestal sin necesidad de efectuar la sustracción de las mismas.

……..

38 Artículo 210 del Decreto – Ley 2811 de 1974.

39 De conformidad con lo dispuesto en el artículo 58 de la Constitución Política colombiana, solo se podrá definir la utilidad pública y el interés social mediante ley emitida por el Congreso de la República.

40 En cumplimiento de los requisitos establecidos en la Resolución 918 del 20 de mayo de 2011 del entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Las sustracciones de las reservas forestales productoras pueden ser tanto temporales como definitivas. En el caso de la minería, serán temporales únicamente en los trabajos y obras inherentes a la exploración minera, necesarios para establecer la geometría del depósito o depósitos y la construcción de accesos y facilidades para la exploración; será prorrogable siempre y cuando no se varíen las circunstancias que dieron lugar a su aprobación. Las sustracciones definitivas se harán cuando se requiera continuar con las fases de explotación, construcción o desarrollo de la actividad minera o cuando se requiera de cambios definitivos en el uso del suelo[41].

Deseamos manifestar que no es coherente permitir la sustracción temporal, ya que implica la destrucción total o parcial del objeto de protección. Adicionalmente, no tendría ningún sentido permitir que la actividad minera o de hidrocarburos genere una sustracción temporal para explorar y consecuentemente explotar: debería ser definitiva.

El procedimiento requerido para dicho fin posee los siguientes pasos:

a) Solicitud por parte del usuario con el lleno de los requisitos legales.

b) Verificación del cumplimiento cabal de los requisitos e inicio del procedimiento: En caso de que falte información se solicitará al usuario.

c) Solicitud de conceptos técnicos por parte del Ministerio a las entidades relacionadas o al particular.

d) Decisión de fondo motivada donde se apruebe o no la sustracción.

Debemos señalar que consideramos necesario contar con procesos de participación ciudadana en este tipo de actuaciones administrativas: se deben promover procesos participativos reales y efectivos con quienes habitan en las reservas y que pueden ser afectados por las sustracciones. Si en estas áreas se encuentran ubicados pueblos indígenas o comunidades afrodescendientes, debe además realizarse la consulta previa.

La participación y la consulta previa se han constituido en un reiterado reclamo por parte de las comunidades en estas temáticas. En este sentido, la Corte Constitucional ha declarado inexequible el Código de Minas[42] por haber sido expedido violando el derecho fundamental a la consulta previa en materia legislativa; además, este mismo Tribunal tuteló a las comunidades afrodescendientes el derecho al debido proceso y a la consulta previa y ordenó la suspensión de las actividades de explotación minera en La Toma, municipio de Suárez, Cauca[43].

41 Ley 1450 de 2011.

42 Corte Constitucional. Sentencia C-355 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

43 Corte Constitucional. Sentencia T-1045a de 2010. M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

Sobre este particular, Julio Fierro (2012,70) llama la atención respecto a que en el caso de cruce de proyectos mineros de reservas forestales de Ley 2 de 1959 con resguardos indígenas o con tierras de negritudes, el peticionario es advertido de la necesidad de adelantar el procedimiento de sustracción en el primer caso y de adelantar consulta en el segundo y tercero.

Retomando el tema de la sustracción, en caso de que esta sea aprobada la autoridad ambiental deberá imponer en el acto que así lo determine medidas de compensación dirigidas a resarcir y retribuir a las comunidades, las regiones, localidades y al entorno natural por los impactos o efectos negativos generados. En el caso de las sustracciones temporales serán medidas de recuperación y rehabilitación para la restauración ecológica y en el caso de las definitivas establecerá la destinación que se dará al área restaurada y restituida para su administración.

Aunque la declaratoria de reservas forestales hecha por la Ley 2 de 1959 fue bastante ambiciosa, el trascurrir de los años demuestra cómo se han realizado innumerables sustracciones sobre las mismas[44]. Veamos:

Tabla 4
Sustracción de Reservas Forestales

Zona de Reserva Forestal	Área inicialmente declarada	Porcentaje de la sustracción	Área actual
Amazonía	43.959.737	20	37.844.524
Central	1.621.180	4,7	1.543.707
Cocuy	869.458	16	730.389
Pacífico	11.155.214	28	8.010.504
Río Magdalena	5.823.468	63	2.155.591
Serranía de los Motilones	998.581	45	552.691
Sierra Nevada de Santa Marta	852.683	37	539.215
TOTAL	**65.280.321**		**51.376.621**

Fuente: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT), Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM). *Zonas de Reserva Forestal de Colombia. Ley 2 de 1959. Atlas temático y cartográfico base reservas forestales*. Bogotá, D.C. 2005.

44 No debe perderse de vista que la Ley 2 de 1959 supone, en su artículo 3, que varias entidades del orden nacional harán el análisis de cuáles áreas son consideradas como adecuadas para la actividad agropecuaria y procederán a su sustracción. Desafortunadamente, ese objetivo de la Ley 2, que sería el antecedente más claro de un ordenamiento ambiental del territorio, nunca se llevó a cabo; por esa razón hemos ido realizando sustracciones "a retazos", sin una visión ambiental sistémica, atendiendo más a los intereses de los proyectos para los cuales se hace la sustracción que a los intereses de los ecosistemas.

Es necesario resaltar que en el país se han venido realizando sustracciones de reservas forestales especialmente para la realización de proyectos mineros y de hidrocarburos. Una muestra de ello son los ejemplos que se señalan a continuación:

a) De la Reserva Forestal Protectora Cuenca del Río San Francisco se hizo una sustracción (5,79 ha) para construir la plataforma de perforación del Pozo Escuela-2, ubicado en el campo de explotación de hidrocarburos denominado Guaduas, al occidente del departamento de Cundinamarca, por parte de GHK Company Colombia[45].

b) Sustracción de la Reserva Forestal de los Motilones (213 ha) con el fin de realizar explotación minera de carbón en la Mina Cerrolargo del municipio de La Jagua de Ibirico, Cesar, por parte de la empresa Drummont Ltda[46].

c) Sustracción de la Reserva Forestal del Río Magdalena (124,21 ha) con el fin de realizar la perforación exploratoria de Rosablanca por parte de Gold Oil PLC, Sucursal Colombia[47].

d) Sustracción de la Reserva Forestal del Cocuy (124,21 ha) para la instalación del campo de producción de Gas Gibraltar por parte de Ecopetrol S.A.[48] y del gasoducto por parte de Transoriente S.A. E.S.P.

e) Sustracción parcial (6,39 ha) y temporal de la Reserva Forestal Central para realizar actividades de construcción y montaje en explotación minera en Cajamarca, Tolima, por parte de la empresa AnglGold Ashanti S.A[49].

f) Sustracción de la Reserva Forestal protectora de la Serranía Forestal de los Motilones (29,75 ha) con el fin de realizar actividades de acopio de material estéril producto de la explotación de carbón y la construcción de una nueva vía de acceso, un vivero y un reservorio de agua para auto abastecimiento en la mina, en el desarrollo del contrato minero No. 031 de 1992, correspondiente a la Empresa Norcarbon S.A[50].

45 Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Resolución 0832 de 10 de septiembre de 2001.

46 Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Resolución 1841 de 15 de septiembre de 2006.

47 Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Resolución 1456 del 15 de agosto de 2008.

48 Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Resoluciones 393 de 7 de marzo de 2008 y 602 de 27 de marzo de 2009.

49 Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Resolución 814 de 4 de mayo de 2009.

50 Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Resolución 1504 de 4 de agosto de 2010.

g) De la Zona de Reserva Forestal de la Amazonía fueron sustraídas 1,01234 ha de manera parcial y temporal para adelantar las actividades de explotación de material de arrastre en el municipio de Palestina, Huila[51].

h) De la Reserva Forestal del Río Magdalena fueron sustraídas de manera temporal 11,46 ha para la ubicación de plataformas temporales y bocaminas para adelantar el proyecto Nechí de explotación de oro, plata y asociados en el municipio de San Jacinto del Cauca, Sur del departamento de Bolívar[52].

i) De la Zona de Reserva Forestal del Cocuy fueron sustraídas 1,58 ha para la extracción carbonífera subterránea en la mina Támara, municipio de Labateca, Norte de Santander[53].

Es importante mencionar que actualmente la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales ANLA adelanta procesos administrativos sancionatorios ambientales contra empresas del sector de hidrocarburos del Cesar[54] por incumplimiento de las medidas de compensación impuestas con ocasión de las sustracciones de reservas forestales.

Adicionalmente, en materia de impactos sociales y ambientales que puedan generarse hacia futuro, inquieta la información obtenida por los resultados de una reciente evaluación de la Contraloría General de la República (2011,12), según la cual existen al menos 2,2 millones de hectáreas con títulos mineros otorgados en zonas de reserva forestal.

Bajo este panorama, las preocupaciones sobre el desarrollo de la minería y sus impactos hacen urgente la definición de una política de uso, regulación y manejo de los recursos hídricos, así como de sus fuentes, frente a la afectación de actividades extractivas y los riesgos que acarreará la variabilidad climática. También, invitan especialmente al fortalecimiento y desarrollo de una institucionalidad con capacidad para definir y acordar un modelo de desarrollo minero de conveniencia económica y social para el país (PNUD: 2011,91).

La información anterior es únicamente de los datos oficiales, es decir, se refiere a la minería legalmente constituida. En este sentido, el panorama será en mayor proporción desalentador si se toma en cuenta la actividad minera ilegal.

Como consecuencia de lo dicho hasta el momento, es posible resaltar la desarticulación entre el marco normativo minero y el ambiental, la existencia de vacíos normativos, la deficiencia en los estudios y evaluaciones ambientales, y la limitada capacidad de control y seguimiento de las autoridades ambientales y mineras, lo que aumenta los riesgos en la actividad.

51 Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Resolución 2257 de 18 de noviembre de 2009.

52 Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Resoluciones 211 y 212 de 10 de febrero de 2011.

53 Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Resolución 213 de 10 de febrero de 2011.

54 Estas empresas son Vale Coal Company, Drummont, Norcarbon, Carbones de La Jagua y AngloGold Ashanti.

Se señalaba, además, la existencia de limitantes al ejercicio de la autoridad ambiental en el Código de Minas, la inexistencia de la licencia ambiental en la fase exploratoria y los conflictos de la actividad minera frente al ordenamiento territorial, todo lo cual, sumado, potenciaba las amenazas de la actividad minera hacia el medio ambiente y las comunidades. En este sentido, en su momento, se cuestionaba la falta de reglamentación de las zonas de exclusión y la expedición de títulos mineros en ecosistemas estratégicos como los páramos y zonas de reserva forestal.

Sin embargo, debemos manifestar que la minería no es la única actividad que impacta sobre las reservas. Veamos a continuación sustracciones para otras actividades:

a) De las Reservas Forestales de Amazonía, Central y Alta del Río Mocoa y de la Laguna de la Cocha se sustrajo una superficie de 486,883 ha, para la imposición de una servidumbre del proyecto Línea de Trasmisión a 230 Kv Circuito Doble Betania-Altamira-Mocoa-Pasto, Frontera y Obras Asociadas[55].

b) De la Reserva Forestal de la Amazonía se sustrajeron 350,76 ha para la prestación de servicios básicos y domiciliarios como relleno sanitario, tanques de agua y plantas de reciclaje del municipio de Mitú[56].

c) De la Reserva de la Sierra Nevada de Santa Marta fueron sustraídas 39,568 ha para la construcción del Batallón de Ingenieros No. 10 –BIMUR– por parte de la Dirección Nacional de Ingenieros del Ejército Nacional[57].

d) Para la conexión terrestre Nuquí – Alto de Copidijo, se sustrajeron 20,61 ha de la Reserva Forestal del Pacífico[58].

e) De la Reserva Forestal del Pacífico también fueron sustraídas 107,68 ha para la construcción del tramo 7 de la carretera Buenaventura – Buga, que realizó la Unión Temporal Desarrollo Vial del Valle del Cauca y Cauca[59].

55 Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Resolución 2268 de 22 de noviembre de 2006.

56 Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Resoluciones 2367 del 27 de diciembre de 2007 y 1006 de 16 de junio de 2008.

57 Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Resolución 181 del 6 de febrero de 2009.

58 Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Resolución 712 de 16 de abril de 2009.

59 Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Resolución 33 del 15 de enero de 2009.

f) De la Reserva Forestal de la Amazonía, para el desarrollo de las actividades correspondientes al proyecto hidroeléctrico El Quimbo, se sustrajeron 7.400 ha[60].

g) De la Reserva Forestal de la Sierra Nevada de Santa Marta se sustrajeron 1.638,5 m^2 para la instalación, montaje y funcionamiento de los transmisores de la Emisora de la Policía Nacional y los equipos repetidores de los canales urbanos de comunicación de esa institución[61].

De tal manera, es posible observar que las reservas forestales protectoras de carácter nacional se encuentran en notoria disminución en pro de las actividades de utilidad pública e interés social, que no siempre son benéficas para el ambiente.

A manera de conclusión

De los planteamientos anteriormente realizados podemos señalar que las reservas forestales se constituyen en elementos de gran valor para la protección de nuestra diversidad natural y cultural, la disminución del calentamiento global y el control del cambio climático. En este sentido, tiene una importante connotación en nuestra seguridad alimentaria y el porvenir de las generaciones presentes y futuras.

No obstante, los escasos instrumentos de política e instituciones capaces de regular las reservas forestales, orientar su uso y evitar la explotación de su subsuelo se constituyen en un campo propicio para el irrespeto de los derechos de las comunidades, para que se desarrollen actividades ilegales y se estimule la avidez de renta por actores nacionales y extranjeros (PNUD: 2011,75).

Más aún, no existe mayor claridad sobre sus definiciones, elementos y demás temas expuestos en este artículo; en consecuencia, las reservas han sido olvidadas desde el punto de vista jurídico. Adicionalmente, las autoridades administradoras de las reservas no dan abasto para su vigilancia por su gran tamaño, lo cual además genera problemas de competencia.

No obstante, algo positivo y que esperamos sea una realidad es que el Gobierno nacional, a través de su Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, se ha propuesto fortalecer la protección y restauración de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos[62] para la planificación sectorial y el ordenamiento ambiental del territorio. Para esto se propone, entre otras cosas, la zonificación y reordenación de las reservas forestales nacionales: la meta específica es lograr

60 Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Resolución 899 de 15 de mayo de 2009.

61 Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Resolución 1872 del 24 de septiembre de 2010.

62 Los cuales entiende como los beneficios que la humanidad recibe de la biodiversidad.

que las 51.376.621 hectáreas de reservas forestales de Ley 2 de 1959 sean ordenadas territorialmente y zonificadas (DNP: 2011, 437-445).

Sin embargo, se debe resaltar que esta intención no se refleja en las sustracciones que se vienen haciendo últimamente para la realización de proyectos, especialmente mineros, que tienen grandes impactos sociales y ambientales, como se ha planteado.

Este panorama llama la atención hacia la importancia de que se presente coordinación en la implementación de las políticas en relación con necesidad de protección de los recursos forestales: el Plan Nacional de Desarrollo debe estar cohesionado y coordinado con otros instrumentos de la política pública, entre los cuales podemos señalar la Política Nacional de Biodiversidad, la Política Nacional de Parques Nacionales, la Política de Bosques y los Planes de Ordenamiento Territorial, entre otros.

Adicionalmente, es necesario que se dé cumplimiento a los compromisos de proteger los recursos naturales, planificar el desarrollo y proteger la diversidad étnica y cultural de nuestra nación, los cuales ha adquirido nuestro país en el orden internacional y han sido regidos por nuestra Constitución Política. Las reservas forestales protectoras son importantes para la conservación de la diversidad, son fundamentales para el ordenamiento ambiental del territorio, se constituyen en lugares estratégicos también para la investigación, la conservación y la protección del patrimonio cultural y natural, por su alta provisión de servicios ambientales relacionados con la flora, el agua, el paisaje y el depósito de carbono.

Por los argumentos señalados, consideramos que es importante que se busquen mecanismos para la permanencia y protección de las reservas forestales protectoras como patrimonio natural de nuestro país y en general del planeta.

Es una necesidad imperiosa planificar la protección, uso y ordenamiento de las reservas forestales y reasignar, en caso de ser necesario, categorías o formas de ordenamiento del territorio efectivas que respondan a la realidad del territorio. Adicionalmente, se debe regular el mantenimiento de la oferta de servicios ambientales al interior de las reservas forestales, hoy llamados por el Ministerio de Ambiente "servicios ecosistémicos", a fin de hacer coherente dicha tarea con una función ecológica de la propiedad más profunda y cualificada que permita que los propietarios tengan en el mantenimiento de dicha oferta una alternativa vital de uso, para lo cual se hace necesario profundizar en los incentivos para la conservación y oferta de servicios ecosistémicos desde el punto de vista normativo.

Bibliografía

Obras generales:

Andrade, Germán I. "Selvas sin Ley. Conflicto, drogas y globalización de la deforestación de Colombia", en *Guerra, sociedad y medio ambiente*. Bogotá, Foro Nacional Ambiental, 2004.

Contraloría General de la Nación. *Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente 2010-2011*, Bogotá, 2011.

Banco Mundial. *Prioridades ambientales para la reducción de la pobreza en Colombia. Un análisis ambiental del país para Colombia*, Bogotá, Banco Mundial en coedición con Mayol Ediciones S.A., 2006.

Fierro Morales, Julio. *Políticas mineras en Colombia*, Bogotá, ILSA, 2012.

PNUD. *Informe Nacional de Desarrollo Humano. Colombia Rural. Razones para la esperanza*, Bogotá, PNUD, 2011.

IDEAM. *Informe anual sobre el Estado del Medio Ambienta y los Recursos Naturales Renovables en Colombia*, Bogotá, IDEAM, 2004.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT), Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM). *Zonas de Reserva Forestal de Colombia. Ley 2ª de 1959. Atlas temático y cartográfico base reservas forestales*. Bogotá, 2005.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. *La larga sombra del ganado. Problemas ambientales y opciones*, Roma, FAO, 2006.

Real Academia Española. *Diccionario de la lengua española*. Vigésima segunda edición, Espasa-Calpe, 2001.

República de Colombia. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. "Proyecto de Ley General de Tierras y Desarrollo Rural", Bogotá, marzo 9 de 2011, Publicación digital en http://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=VUnV85-dyMc%3D&tabid=190

República de Colombia. Presidencia de la República. Acción Social. *Caracterización de las Reservas Forestales de la Ley2/59*, Bogotá, 2010.

Rodríguez Becerra, Manuel. Artículo "Reforestación comunitaria y conflicto", en *Guerra, sociedad y medio ambiente*, Bogotá, Foro Nacional Ambiental, 2004.

Jurisprudencia:

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-1045ª de 2010. M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-366 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-355 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

Listado de legislación

Ley 2 de 1959.

Decreto 2811 de 1974.

Ley 99 de 1993.

Decreto 2372 de 2010.

Resolución 918 del 20 de mayo de 2011.

Ley 1450 de 2011 o Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014.

Actos administrativos de sustracción:

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Resolución 0832 de 10 de septiembre de 2001.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Resolución 1841 de 15 de septiembre de 2006.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Resolución 1456 del 15 de agosto de 2008.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Resolución 2257 de 18 de noviembre de 2009.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Resolución 1504 de 4 de agosto de 2010.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Resoluciones 211 y 212 de 10 de febrero de 2011.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Resolución 213 de 10 de febrero de 2011.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Resolución 2268 de 22 de noviembre de 2006.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Resoluciones 2367 del 27 de diciembre de 2007 y 1006 de 16 de junio de 2008.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Resoluciones 393 de 7 de marzo de 2008 y 602 del 27 de marzo de 2009.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Resolución 181 del 6 de febrero de 2009.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Resolución 712 de 16 de abril de 2009.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Resolución 33 del 15 de enero de 2009.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Resolución 899 de 15 de mayo de 2009.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Resolución 1872 del 24 de septiembre de 2010.

Sitios Web:

Sistema de Información Ambiental en Colombia, "Zonas de Reserva Forestal de Ley 2ª de 1959", Publicación digital en

http://www.siac.gov.co/Estado_Ecosistemas_Bosque/Zonas_reserva_Ley_2a.aspx (11.04.2012).

Discursos:

Gore, Al. "Cambio Climático". Discurso pronunciado el 10 de diciembre de 2007 en la entrega del Premio Nobel de la Paz.

MINERÍA, instituciones JURÍDICAS y acción comunitaria local

Ideas para la lectura crítica de una relación problemática

Sergio Coronado Delgado[1]
Adriana Beltrán Ruiz[2]

1.

El debate actual sobre la minería se encuentra lleno de conceptos generales y abstractos que requieren someterse a una reflexión crítica sobre su construcción y alcance. Las referencias al interés general, la propiedad pública y el bienestar abundan en las discusiones sobre el acceso a los recursos mineros y la utilización de la riqueza derivada de su explotación. Con el propósito de enriquecer la argumentación sobre el debate, es necesario analizar cómo se configuran estas ideas y sus limitaciones frente al contexto actual de la explotación minera en Colombia.

1 Abogado, Especialista en Derecho Constitucional y Magíster en Desarrollo Rural. Investigador del Observatorio de Territorios Étnicos de la Facultad de Estudios Ambientales y Rurales de la Universidad Javeriana y del Centro de Investigación y Educación Popular / Programa por la Paz – CINEP/PPP. Miembro de PODEA. Correo electrónico: sergioandrescoronado@gmail.com

2 Estudiante de Ecología de la Universidad Javeriana. Vinculada como practicante y tesista al Observatorio de Territorios Étnicos de la Facultad de Estudios Ambientales y Rurales de la Universidad Javeriana. Correo electrónico: adriana.beltranr@gmail.com

El pensamiento jurídico y político aporta, por lo menos, dos conceptos que fundamentan y sostienen la etapa actual de la explotación de los recursos mineros, caracterizada por el favorecimiento de las grandes explotaciones que cumplen requisitos y parámetros legales y que se distinguen, entre otros aspectos, por sus altas inversiones de capital.

El primer concepto es que la propiedad de los recursos mineros que se encuentran en el subsuelo es del Estado y, por lo tanto, le corresponde a este determinar a quién concede los derechos de explotación para garantizar un mejor aprovechamiento de los mismos y generar riqueza para la nación a partir de su extracción. Esta idea desarrolla un principio fundamental del constitucionalismo moderno, el interés general, y se complementa con un principio del constitucionalismo social contemporáneo, que es la función del Estado en la distribución de las riquezas de un país.

El segundo concepto es que la acción de todos los particulares, sin distinción alguna, que realizan aprovechamientos mineros sin contar con la autorización del legítimo propietario de estos recursos, que es el Estado, constituye una vulneración del ordenamiento jurídico de los derechos de propiedad que sobre estos tiene el Estado y, por ende, del interés general. Bajo este entendido, quienes realizan la explotación de los recursos mineros sin la autorización del Estado están cometiendo faltas contra bienes jurídicos protegidos, que incluso pueden considerarse como delitos, y por lo tanto deben ser perseguidos por las instituciones y autoridades públicas.

Adicionalmente, una de las funciones que el derecho y las instituciones jurídicas cumplen sobre estos conceptos es revestirlos de legalidad y coherencia interna en el sistema normativo, con el ánimo de consolidar su posición de fundamentar el modelo de explotación de los recursos naturales.

Este artículo pretende cuestionar la configuración de estos conceptos y resaltar algunos problemas que presentan en su argumentación y en su aplicación en la realidad social. Para cumplir este propósito, se demostrarán las contradicciones existentes tanto en la relación entre la propiedad del Estado de los recursos del subsuelo y la generación de riqueza y bienestar, como en la equiparación de que todos los particulares que realizan explotaciones mineras sin la autorización expresa que hace el Estado, incurren en situaciones que contrarían bienes jurídicos protegidos por el ordenamiento jurídico constitucional.

Para resaltar este último punto, se demostrará que algunas experiencias comunitarias de explotación minera responden a la satisfacción de intereses comunes e, incluso, que su aprovechamiento puede llegar a comprenderse bajo las características de un sistema de recursos de uso común. Para este último propósito se acudirá a la experiencia del Consejo Comunitario Mayor del Alto San Juan – Asocasan.

Las conclusiones de este texto podrán ser útiles para comprender las múltiples dinámicas relacionadas con la explotación de recursos mineros y promover la reconstrucción de los marcos jurídicos generales sobre los cuales se regula este tipo de actividades. Este último

asunto resulta particularmente relevante en la coyuntura colombiana, en la que se discuten cambios a la legislación minera, debido a que la reforma que modificaba el Código Minero fue declarada inexequible por la Corte Constitucional, quien además ordenó al Gobierno consultar a las comunidades étnicas sobre estas medidas en un lapso de dos años[3].

2.

A lo largo de su complejo proceso histórico de consolidación, el constitucionalismo ha construido conceptos que fundamentan las democracias constitucionales como sistema político y de gobierno. Estas ideas son el producto de amplios debates e intensos procesos de fundamentación, y son frecuentemente incluidas en los textos constitucionales contemporáneos. Algunas de las más destacadas son: el gobierno de los ciudadanos por las leyes, la separación y el control en el ejercicio del poder político, la soberanía popular y la primacía del interés general. En los inicios del constitucionalismo estas ideas cumplieron una función histórica de gran importancia, ya que facilitaron la subversión del 'orden natural' impuesto por los regímenes monárquicos y la dominación ejercida por estos. Sin embargo, después de más de dos siglos de existencia, urge una reestructuración de las mismas teniendo en cuenta las actuales necesidades sociales.

Como ya se señaló, una de estas ideas es la del interés general. Este concepto, que fue desarrollado por los autores clásicos del constitucionalismo, ha sido objeto de intensos debates en el marco de disciplinas como la filosofía política y la teoría constitucional. La exposición de Rousseau sobre la voluntad general constituye un hito en la configuración del constitucionalismo liberal, que continúa teniendo una fuerte presencia en los debates actuales. Para este autor, la voluntad general persigue únicamente el interés común y se puede distinguir fácilmente de aquellas que persiguen intereses individuales o particulares (Rousseau, 1996). Esta idea básica también orientó el principio de la soberanía popular y de la primacía del interés general, conceptos pilares de las democracias constitucionales de occidente.

En la medida en que las sociedades se hicieron más complejas, el debate se hizo más intenso. Durante la segunda mitad del siglo XX emergieron discusiones sobre la participación y los derechos de grupos de minorías culturales al interior de naciones que se pretendían homogéneas e iguales[4].

3 Corte Constitucional, Sentencia C-366 de 2011. Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas.

4 Este debate puede comprenderse también dentro de las grandes tensiones entre liberalismo y comunitarismo, que animaron la filosofía política en el siglo XX. Para el constitucionalismo, esta discusión implicó una reestructuración que facilitó el reconocimiento de las diferencias culturales y la protección a grupos con características culturales minoritarias por medio de derechos. Este debate aún no se encuentra cerrado; autores comunitaristas como Michael Walzer cuestionaron estas medidas defendidas por autores del multiculturalismo liberal como Will Kymlicka (Borrero, 2003).

Más allá del debate teórico, la garantía de derechos culturales a grupos de la población que no comparten las características generales de la cultura mayoritaria se puede encontrar en muchos textos constitucionales. Esta incorporación ha generado la necesidad de reconstruir el concepto y los procedimientos relativos al interés general, para que se adecúen al proceso de ampliación de la ciudadanía a estos sectores. De igual forma, estos grupos han utilizado estos conceptos y procedimientos para enfrentar posiciones que, fundamentadas en el principio de primacía de la voluntad o el interés general, pudieran derivar en vulneraciones de sus derechos fundamentales. La configuración de derechos especiales en función de grupos permite observar que la idea original del interés general ha sido modificada por el debate filosófico, jurídico y político para atender las necesidades de la compleja realidad social.

Todo este debate adquiere relevancia para el tema en cuestión porque la fundamentación de la propiedad de los recursos mineros por parte del Estado, y su consecuente explotación por medio de las figuras de concesión, reside esencialmente en los principios de la voluntad general y de la primacía del interés general, integrados orgánicamente al ordenamiento constitucional del país[5].

En principio, la propiedad del Estado sobre los recursos mineros es una idea defendible, bajo el entendido de que los ingresos económicos derivados de esta riqueza natural deben ser útiles para solucionar las necesidades del conjunto de la población. Esta idea tiene una construcción válida, en el sentido de que una riqueza tan valiosa no puede quedar en manos de un agente privado que solo persigue la satisfacción de su interés particular y que la apropiación por parte del Estado de estos recursos significaría que esta riqueza estará disponible para el conjunto de ciudadanos que integran la nación. Sin embargo, una mirada crítica a la construcción y al desarrollo actual de esta institución jurídica permite identificar una serie de problemas que, sumados, hacen insostenible este argumento.

El marco jurídico nacional declara a los recursos mineros como una propiedad exclusiva del Estado, el artículo 332 de la Constitución Política así lo dispone: "El Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes"[6]. Esta noción es reforzada por el Código de Minas, ya que complementa con atributos de imprescriptibilidad e inalienabilidad la propiedad de los recursos mineros y declara la utilidad pública y el interés social de la industria minera en todas sus ramas y fases[7].

5 El artículo1 de la Constitución Política de Colombia de 1991 destaca en la descripción de los principios fundamentales del Estado colombiano "la prevalencia del interés general", además de la autonomía, el respeto a la dignidad humana, el trabajo y la solidaridad..

6 Constitución Política de Colombia de 1991, artículo 332.

7 Código de Minas, Ley 685 de 2001, artículos 6 y 13.

Sin embargo, el vínculo que liga a la propiedad pública de los recursos naturales, particularmente de los recursos mineros, con la satisfacción de las necesidades sociales y la búsqueda del interés general no siempre es directo, ni necesario. La experiencia colombiana en la materia es la prueba contundente de esta situación.

Si está acompañada de un modelo de gestión y explotación de los recursos que facilita su apropiación por parte de los actores privados, la propiedad estatal sobre los recursos mineros resulta insuficiente para garantizar la destinación de esta riqueza a la satisfacción de las necesidades públicas. El modelo de concesión minera, que necesita de la propiedad estatal sobre los recursos mineros como requisito para otorgar derechos de explotación a particulares, puede derivar en un estado de apropiación de los mismos por parte de estos actores.

De esta forma, la renuncia a la explotación y gestión de los recursos mineros por parte de las instituciones estatales implica un primer problema del desarrollo del concepto de propiedad estatal, en la medida en que el Estado prescinde de parte de la riqueza que estos recursos pueden generar para facilitar su explotación en manos de un agente económico que reúna unos requisitos de capacidad e idoneidad. En Colombia, esta situación se explica en buena medida por la reducción del gasto público y la consecuente cesión de las funciones públicas a agentes privados, que ocurrió como consecuencia de la aplicación de políticas neoliberales en Colombia y América Latina a finales del siglo XX (Giraldo, 2003).

Así, en el modelo actual de gestión de los recursos mineros la participación del Estado es mínima, ya que su función se limita a otorgar y reconocer derechos a quienes los explotan y a fiscalizar su actividad: no hay una herramienta que facilite la generación de riqueza pública por medio de la actividad de empresas mineras de propiedad del Estado (Fierro, 2011).

Es posible identificar que esta falla estructural del modelo de gestión de recursos mineros, en términos de satisfacción del interés general, se intenta resolver por lo menos con dos estrategias que deben orientar la redistribución de la riqueza: el pago al Estado, por parte de los empresarios mineros, de regalías y otras tasas que compensan la extracción de los recursos; y la generación de empleo y oportunidades en las regiones en las cuales se desarrollan las industrias extractivas. En la experiencia colombiana ambas estrategias resultan problemáticas.

En primer lugar, el crecimiento acelerado que ha tenido la industria extractiva minera en los últimos años demuestra su auge de esta en la economía nacional, generado por la promoción de la explotación minera que han realizado los gobiernos de Uribe Vélez (2002-2010) y el actual gobierno del presidente Santos, y que se explica también por los altos precios de los recursos en el mercado internacional[8]. Entre 2005 y 2009 la explotación minera y de hidrocarburos experimentó un crecimiento anual del 5%, superior a la tasa promedio de la economía nacional, que en este

8 Al respecto: "El PIB minero se ha duplicado en la última década a la par con el ciclo de alza de precios que ha significado por ejemplo que la tonelada de carbón tenga en 2010 más del doble de precio que el que registró en el 2000 en los mercados de Norteamérica, Europa o China" (González Posso, 2011:14).

periodo fue de 4,4%. De igual forma, durante este mismo periodo, las exportaciones de carbón crecieron entre el 60% y el 70% y las de oro en más del 75% (Rudas, 2010).

Para el tema que nos ocupa es necesario preguntarse cómo ingresa la riqueza generada por esta industria al patrimonio público y cómo financia la realización de iniciativas que resuelvan las necesidades del conjunto de la población. El ingreso de las utilidades de la actividad minera al presupuesto nacional es cuestionable. Más allá de la actual discusión sobre la adecuación de los ingresos derivados de esta actividad a la propuesta de regla fiscal que impulsa el actual gobierno, los datos sobre el pago de regalías mineras y su relación con las exenciones tributarias son alarmantes: aunque la titulación y la explotación minera crecieron enormemente en los últimos años, el valor efectivo de las regalías disminuyó considerablemente. Esta situación se explica por el aumento de las exenciones tributarias y la disminución del pago de regalías (Rudas, 2010).

Otro dato concluyente al respecto es el siguiente: en el año 2009 las regalías mineras pagadas fueron de $1,93 billones de pesos y las exenciones tributarias a las empresas mineras fueron de $1,75 billones (Rudas, 2010). Este dato resulta incompatible con las cifras de crecimiento de la industria y las exportaciones mineras para el mismo periodo de tiempo: mientras crecen las explotaciones y las exportaciones mineras, disminuyen los ingresos de recursos por este concepto para el Estado.

En segundo lugar, un rápido análisis de la estrategia relativa a la generación de empleo y redistribución de riqueza por medio de la industria extractiva minera también siembra muchas dudas. Los territorios en los cuales se realiza la actividad minera asumen los costos ambientales y sociales de dicha actividad. Estas cargas difícilmente se pueden compensar con el pago de tasas y retribuciones y, en muchas ocasiones, generan daños y deterioros irreparables. La explotación minera actual se considera como una actividad de altísimo riesgo para los ecosistemas y para la salud humana, tal como ha sido señalado por investigadores norteamericanos:

> Los permisos de explotación minera en superficie se expiden a pesar de la evidencia científica de que las medidas de mitigación no pueden compensar las pérdidas causadas por sus impactos generalizados e irreversibles. Teniendo en cuenta los impactos ambientales de la minería de superficie en montaña, combinados con la evidencia de que está en peligro la salud de las personas que viven en esas regiones, llegamos a la conclusión de que no se deben conceder más permisos para esta minería, a menos de que se pueda demostrar, mediante una revisión rigurosa, que existen nuevos métodos para remediar estos problemas. Los reguladores no pueden ignorar el rigor de la ciencia. Los Estados Unidos deben liderar estos asuntos, sobre todo porque se espera que la minería de superficie crezca de manera acelerada en muchos países en desarrollo (Palmer et. al., 2010, citado por Rudas, 2010).

La generación de empleo de la actividad minera es igualmente mínima. En Colombia, la minería no es una actividad que genere empleo: esta solo aporta cerca del 1% del total del

empleo en el país, lo cual se explica "en que esta es intensiva en capital, no eslabona actividades productivas alrededor de ella, cerca del 40% de los títulos mineros vigentes corresponden a oro y el 25% a carbón, productos que salen del país casi en sus totalidad sin ser transformados" (Fierro, 2011).

De igual forma, en las zonas en las cuales se desarrolla la actividad minera tienden a incrementarse los conflictos sociales derivados de la incertidumbre social, de las nuevas dinámicas institucionales, de las migraciones, de los múltiples clientelismos y del debilitamiento de la esfera pública (Bebbington, 2009). Si bien se han desarrollado estrategias que han sido útiles para minimizar los riesgos de la extracción minera y la generación de bienestar a partir de la misma, las tendencias generales demuestran los altos niveles de conflictividad de estas actividades en las comunidades locales.

Una conclusión que se extrae de los argumentos expuestos anteriormente es que la riqueza producida por la extracción de los recursos mineros no satisface las necesidades colectivas expresadas bajo la noción de interés general, ni mucho menos las necesidades diferenciadas que se expresan en identidades culturales diversas que convergen en un mismo colectivo nacional. Así, las premisas que justifican la propiedad estatal de los recursos mineros y su declaratoria de utilidad pública e interés general se debilitan; tanto por su argumentación jurídica y política, como por el modelo de gestión en el cual se desarrollan, que debilita la participación de lo público y lo colectivo y privilegia el aprovechamiento particular de los mismos.

Esta situación se torna aún más problemática cuando el régimen de propiedad estatal de los recursos mineros riñe con los derechos de uso y explotación que comunidades locales vienen realizando para la satisfacción de sus necesidades y como un ejercicio de desarrollo de su cosmovisión.

4.

Como se ha señalado, el sistema jurídico colombiano estableció la propiedad estatal de los recursos mineros. Esta situación genera que todos aquellos que realicen explotaciones de los mismos sin contar con la debida autorización del propietario, que es el Estado, incurran en una situación de ilegalidad.

El derecho, con el ánimo de generar estabilidad jurídica en la regulación de los comportamientos sociales, tiende a realizar generalizaciones que desconocen las diferencias que existen entre los ciudadanos y grupos de ciudadanos que conforman una misma nación. Sin embargo, el sistema jurídico también contempla algunos dispositivos que tienen la función de proteger a los ciudadanos en situaciones especiales, sobre todo cuando un trato igual entre diferentes puede implicar una vulneración de sus derechos.

La regulación minera ofrece situaciones de homogenización, como la declaración de propiedad estatal de los recursos mineros, pero también algunos dispositivos de protección

a las diferencias culturales, como el derecho de prelación para los pueblos indígenas y las comunidades negras[9] que les otorga cierta ventaja en la concesión para la explotación de recursos mineros al interior de sus territorios. Sin embargo, esta garantía tiene efectos materiales mínimos, ya que el derecho de prelación únicamente aplica en las zonas mineras de indígenas o negritudes, que constituyen una ínfima porción de los resguardos y consejos comunitarios.

De igual forma hay quienes alertan sobre los riesgos de la declaratoria de una zona especial minera indígena o afro, ya que cuando las comunidades no hacen uso de la figura por medio de la extracción minera, se abre la posibilidad para que terceros ingresen a sus territorios tradicionales y hagan este tipo de explotación de los recursos (Lagos, 2010).

Además, la experiencia demuestra que estos dispositivos de protección son poco eficaces frente al mercado de derechos de explotación minera que se configura a partir de la propiedad estatal sobre estos recursos. Prueba de ello es la existencia de títulos mineros y solicitudes de concesión a particulares en los territorios colectivos de estos grupos étnicos:

Para el Estado, quien ostenta la legitimidad para la explotación minera en un territorio es aquella persona, natural o jurídica, a la cual se le ha entregado la concesión, instrumentalizada en la figura del título minero. Cualquier otro particular que haga explotación minera, a excepción de quien haga barequeo en los términos en los cuales los expone el Código de Minas, incurre en una situación de ilegalidad.

Como ya se demostró, el argumento que vincula a la propiedad estatal de los recursos minerales con la protección del interés general presenta problemas. Pero la idea misma de la propiedad estatal de los recursos minerales implica problemas, ya que además de evitar la apropiación de los mismos por parte de agentes económicos privados interesados en la acumulación de riqueza, también evita el acceso a estos recursos por parte de agentes económicos comunitarios que han realizado un uso ancestral de los mismos y tienen interés en la satisfacción de sus necesidades.

Si la propiedad estatal de los recursos mineros trata por igual a las comunidades, empresas e inversionistas de capital, enfrenta un problema estructural en su concepción, ya que da un trato igual a agentes muy diferentes entre sí. Una comparación resulta útil para comprender el problema que queremos abordar. La propiedad privada excluye a los 'terceros' del acceso y el aprovechamiento que antes podría ser considerado de uso común (Ost, 1996); si la propiedad estatal genera una exclusión de las comunidades en el acceso a los recursos, esta se asemeja más a un proceso de privatización de los mismos, en la medida en que las comunidades serían consideradas también 'terceros', aunque dependan de la explotación minera y de sus procesos económicos asociados para la satisfacción de sus necesidades.

9 Consagrados en los artículos 124 a 135 del Código de Minas, Ley 685 de 2001.

La propiedad estatal de los recursos mineros, lejos de cumplir el propósito de satisfacción del interés general, cumple una doble función que facilita la explotación de los mismos por parte de las empresas y otros agentes económicos capitalistas: es el punto de partida para la configuración de un mercado de derechos de concesión de explotaciones mineras, que resulta ventajoso para quienes tienen las mejores condiciones (más capital, más conocimiento y mayor capacidad de representación frente al Estado); y deslegitima las expectativas de comunidades locales que quieran aprovechar la explotación de los recursos mineros presentes en sus territorios o que hayan optado por no explotarlos por motivos ambientales, religiosos y culturales.

Con el paso de los años, el derecho de propiedad se configuró en la mejor categoría para encuadrar las relaciones entre los seres humanos y la naturaleza. La apropiación y libre disposición de los bienes naturales es un correlato directo del proceso de acumulación y explotación económica del capitalismo. Si bien la figura de la propiedad estatal de los recursos mineros se concibe desde un lugar diferente, en la práctica termina generando los mismos efectos que cualquier derecho de propiedad.

Sin embargo, es posible afirmar que el problema de la propiedad pública o estatal de los recursos naturales no enfrenta tantos problemas en su concepción como en su uso. Los derechos de propiedad pública, y en algunos casos los de propiedad privada, de territorios destinados a la protección de bienes comunes como bosques, playas, ríos y, en general, ecosistemas de importancia estratégica, son incluso muy diferentes de los derechos de propiedad estatal, que facilitan la explotación de recursos y la acumulación de capital en manos de agentes económicos privados.

Existen varias diferencias en la acción que realiza un agente económico privado y la que hace un agente económico comunitario en la explotación de los recursos mineros. La primera de ellas es la inversión de capital para la explotación del recurso: la del agente económico privado es alta comparada con aquella que hace el agente comunitario, cuyo principal aporte es la mano de obra de quien explota el recurso.

De igual forma, la destinación de las ganancias también dista: para los agentes comunitarios las ganancias están orientadas a satisfacer principalmente las necesidades de sus familias, en tanto que la explotación minera es su principal medio de subsistencia. Para el agente económico privado, las ganancias ingresan a los procesos de acumulación y reproducción del capital.

Finalmente, hay una diferencia sustancial entre ambos actores, pues el agente comunitario sostiene una relación orgánica con el territorio en el cual se encuentra el recurso minero, su poblamiento responde a complejos procesos históricos, en los cuales la presencia de los minerales solo es un factor, mientras que el agente privado carece de este vínculo. Para este su presencia en la zona se justifica por la existencia de los recursos mineros: cuando estos se agoten en el tiempo, el agente saldrá de la zona. La propiedad estatal de los recursos mineros debería evitar que agentes privados se apropien de estos, pero también debe considerar de forma distinta la explotación y aprovechamiento de los mismos realizado por las comunidades.

De la misma forma que en el proceso histórico de configuración de la propiedad privada se fijaron límites en el acceso a los recursos comunes mediante el encerramiento de tierras y la intervención humana en la naturaleza (Shiva, 2005), la propiedad estatal facilita el despojo cuando desconoce las territorialidades populares que se asocian con la explotación minera, o, por el contrario, con la conservación de ciertos espacios; y en su lugar favorece la explotación de los recursos y el enriquecimiento de agentes económicos privados.

Este fue el caso de una comunidad negra rural del municipio de Suárez, Cauca, organizada en el Consejo Comunitario de La Toma. Muchos miembros de esta comunidad dependen económicamente de la explotación tradicional del oro, que es realizada de acuerdo a prácticas y tradiciones culturales que se remontan a las dinámicas de poblamiento de la zona, ligadas también al proceso de abolición de la esclavitud en el siglo XIX. Durante el año 2010 esta comunidad se vio enfrentada a un proceso de desalojo de las minas tradicionales, ordenado por una autoridad judicial. Este desalojo se justificaba en virtud de que existía un título minero otorgado a favor de un particular en la región. Sin embargo, el otorgamiento de la concesión minera desconocía los derechos tradicionales de acceso y uso de los recursos que esta comunidad había ejercido ancestralmente y, adicionalmente, se hizo sin la debida consulta previa a la comunidad afectada[10].

Este caso resulta particularmente relevante para ilustrar los argumentos aquí expuestos. La aplicación literal del marco normativo consideraba al agente económico privado como el legítimo propietario de los derechos de explotación de los recursos mineros, y, de forma simultánea, veía a los miembros de la comunidades negra como mineros ilegales que desconocían los derechos legítimamente otorgados a este individuo, a pesar de que su presencia en la zona y la explotación comunitaria del oro eran muy anteriores al otorgamiento del título minero.

Un marco legal idóneo debe reconocer que todas las expectativas de explotación de los recursos mineros no responden a un mismo patrón. La equiparación derivada de la figura de la propiedad estatal sobre los recursos mineros genera una desigualdad manifiesta, que atenta contra la garantía de los derechos fundamentales de comunidades enteras. Esta situación desconoce también el proceso que el constitucionalismo hizo durante el siglo XX para adecuar las expectativas nacionales a las de los grupos diferenciados de ciudadanos. Por lo tanto, suponer que la propiedad estatal de los recursos mineros favorece la satisfacción del interés general y evita que los particulares se apropien de los mismos es un mito que genera consecuencias perversas para la satisfacción de comunidades que dependen de estos procesos económicos para su supervivencia.

10 Ante la situación de vulneración de sus derechos fundamentales, la comunidad interpuso una acción de tutela que buscara la declaración de ilegalidad del desalojo, ya que el título minero fue conseguido sin la protección de los derechos de la comunidad. Este recurso judicial fue negado en la primera instancia y revisado por la Corte Constitucional, ente que amparó los derechos de la comunidad por medio de la sentencia T-1045A de 2010, Magistrado Ponente: Nilson Pinilla.

Los conceptos que actualmente aporta el sistema jurídico en cuanto a la propiedad de los recursos mineros generalizan situaciones fácticamente distintas, aumentando la conflictividad social en el manejo de los mismos. Frente a estos problemas, las experiencias de gestión comunitaria de los recursos mineros pueden facilitar una valiosa alternativa que contribuya a la reconfiguración de los marcos normativos para que sean mucho más idóneos frente a la realidad. La experiencia de gestión comunitaria del oro, realizada por el Consejo Comunitario Mayor del Alto San Juan - Asocasan por medio del programa Oro Verde, demuestra cómo el aprovechamiento colectivo de este recurso no solo contribuye al incremento del bienestar de la comunidad, sino que evidencia la diferencia de esta actividad económica con aquella desarrollada por agentes económicos privados.

4.

El Consejo Comunitario Asocasan se encuentra ubicado en el municipio de Tadó, Chocó, en el pacífico colombiano. En el año 2001 le fue reconocida la propiedad colectiva de un territorio de más de 54.000 hectáreas. Los miembros de Asocasan realizan diversos usos del territorio y de los recursos que este ofrece para el sustento de las familias. La minería es uno de ellas, además de la caza, la pesca y la agricultura.

En el alto San Juan se encuentran diferentes modelos de explotación minera, casi todos marcados por la ilegalidad. Desde los años 90, la llegada de maquinaria pesada a la región generó una diferencia en la forma en la cual se realizaba tradicionalmente la extracción minera. Muchas de las explotaciones realizadas con el uso de maquinarias, principalmente retroexcavadoras y dragas, se realizan de forma ilegal, y aunque en estas participan personas de la región, son realizadas principalmente por personas foráneas. Este tipo de minería ilegal ha dejado graves consecuencias ambientales y sociales en la región del alto San Juan. Sin embargo, el modelo de explotación por medio de la minería tradicional aún persiste y sigue siendo una opción para muchos mineros, quienes prefieren tener un ritmo más lento de producción y ganancias, haciendo un uso más responsable del territorio tradicional.

En la actualidad, los mineros tradicionales de Asocasan se encuentran en un proceso de formalización de su actividad minera ante las autoridades del Estado por medio de la solicitud del título minero. Una aplicación literal de la legislación minera vigente implicaría afirmar que la minería artesanal de los mineros comunitarios que realizan la actividad sin contar con el título de concesión por parte de la autoridad pública, es ilegal.

Mucho antes de que la actual legislación minera se encontrara vigente o de que se diera el auge en la región de las retroexcavadoras y dragas para la explotación minera, los mineros artesanales de esta región se habían dedicado a extraer oro y platino mediante prácticas que no utilizan ninguna máquina que genere transformaciones drásticas en la cobertura original y ningún tipo de químico para la separación del metal. En cambio, han incorporado prácticas

que buscan garantizar mínimos impactos ambientales por medio de acciones de relleno y reforestación en las zonas trabajadas.

Uno de los intereses que persiguen las familias que practican minería artesanal es la conservación o la permanencia del conjunto de los recursos naturales, para que las futuras generaciones tengan acceso a estos. Esta es una forma de garantizar el sustento de sus hijos y de sus nietos, y de preservar el vínculo que tienen estas comunidades con su territorio. De esta forma, desde el Consejo Comunitario se apuesta por un modelo de explotación minera que minimice el riesgo generado por la explotación de los recursos mineros.

Las comunidades que acceden a los recursos mineros lo hacen en zonas específicas que han sido destinadas para esta actividad. Estas son reconocidas al interior de Asocasan como unidades mineras familiares. Los mineros tradicionales no son grandes empresas; son grupos de ciudadanos que encuentran en esta actividad una manera de conseguir su sustento, sin generar mayores impactos al territorio en el que han vivido por generaciones.

El vínculo territorial es fundamental para comprender la actividad realizada por los mineros artesanales de Asocasan: el propósito básico no es el enriquecimiento inmediato, sino la satisfacción continua de las necesidades y la permanencia en el territorio. Prueba de ello es que los mineros alternan su actividad con la agricultura y la pesca, estableciendo así relaciones más complejas con el territorio que habitan. Para esta comunidad la minería aporta ganancias que superan el plano económico: afianza su vínculo con el territorio, fortalece los vínculos familiares y comunitarios entre quienes participan en la actividad minera y promueve, en últimas, el bienestar comunitario. Así, además de sostenerse la producción minera artesanal, se fortalece la autonomía comunitaria en el uso y administración del territorio colectivo.

En los últimos años se produjo una transformación en el proceso de extracción artesanal de Asocasan. Los mineros miembros del Consejo Comunitario que deseaban continuar realizando su actividad por medio de prácticas tradicionales y de innovaciones que no tuvieran impactos altos en el medio ambiente, se asociaron al programa "Oro Verde", una iniciativa de las familias mineras "que heredaron las técnicas ancestrales de minería artesanal que aseguran el uso sostenible de los recursos naturales de la selva tropical de Chocó"[11]. A pesar de la importancia del programa, este solo vincula a 378 mineros de los municipios de Tadó y Condoto, y cuenta con 112 unidades familiares productivas[12].

Los mineros artesanales de Asocasan tienen acceso a conocimientos ancestrales indispensables para desarrollar el tipo de extracción descrita. Estos saberes les permiten acceder al

11 "Oro Verde", en: www.greengold-oroverde.org/loved_gold. (15.01.2012).

12 Entrevista a Ingrid Lozada, Directora Ejecutiva de la Fundación Amigos del Chocó "Amichocó" y Coordinadora General del Programa Oro Verde, implementado por la alianza entre Asocasan, Cocomacoiro, Fundamojarras y Amichocó con el apoyo del IIAP.

El Consejo Comunitario de Asocasan se asoció con el programa Oro Verde, iniciativa de las familias mineras "que heredaron las técnicas ancestrales de minería artesanal que aseguran el uso sostenible de los recursos naturales de la selva tropical de Chocó".

recurso sin perjudicar a otros por medio de usos y herramientas ancestrales: utilizan las plantas para limpiar y separar el oro de las piedras, remueven el terreno sin emplear máquinas y usan la batea o la plana para lavar la tierra y extraer el metal. Así lo explica Américo Mosquera, minero vinculado al programa "Oro Verde", quien desde pequeño está acostumbrado a ir a trabajar en la mina:

> Desde los cuatro años o cinco años en adelante uno se va despertando y tiene más conocimientos, se va a observar el lugar. Cuando ya uno llega a los ocho años empieza uno a irse para allá y uno como por deporte inicia a alzar piedritas, botando, coge la batea y así. Entonces va uno como aprendiendo, se va grabando en la mente (Beltrán, 2011).

Este modelo de minería artesanal deja un beneficio común: se realizan acciones tendientes a regresar al terreno a un estado similar a sus características originales por medio del relleno y la reforestación del mismo. Si bien el resultado de esta acción puede tardar bastante tiempo, en el trasfondo de la misma se puede distinguir la apuesta de los mineros por proteger y restaurar el territorio colectivo. Las palabras de Américo resultan ilustradoras para comprender el proceso de la extracción y restauración en la minería artesanal:

> Uno trabaja con su motor pero no utiliza químicos, los químicos únicamente son el combustible que utilizamos para la motobomba, que es el aceite y la gasolina, usamos el ACPM. Nosotros sacamos el oro limpio, nosotros vamos trabajando sin echarle nada y el oro nos va quedando ahí en la plana, después tenemos el procedimiento de recoger toda esa arena, echarla en un cajón, lavarla y ahí nos queda el oro asentado usando el balso, porque suelta una baba que es la que usamos para separar el oro, es muy natural, sin tóxicos, nos ayudamos de la naturaleza. Y ese hueco que hicimos nosotros allí, lo rellenamos con el próximo desmonte, los materiales que sacamos los vamos echando en ese hueco y así no vamos dejando huecos, ni pilas de tierra en ningún momento (Beltrán, 2011).

El testimonio demuestra cómo una acción que tiene intereses particulares intenta, además, no generar perjuicios al grupo que habita este territorio colectivo, que, además del sentido histórico y cultural, es el principal medio de satisfacción de las necesidades de la comunidad. De esta forma, los mineros de Asocasan también cumplen con los mandatos de la organización de usar, administrar, cuidar y conservar el territorio ancestral.

Las condiciones en las cuales se da la minería artesanal de Asocasan intentan proteger el territorio colectivo de esta comunidad negra, hecho que facilitó la certificación ecológica de este tipo de minería por parte del Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico – IIAP, siempre y cuando se cumplan las siguientes condiciones:

- Las actividades mineras realizadas por los explotadores deben tener el consentimiento de los consejos comunitarios.
- Se debe dar cumplimiento a las normatividades nacional, regional y local.
- La declaración del origen del oro y platino producidos, debe hacerse a nombre del municipio correspondiente.
- Es necesaria la verificación del no uso de sustancias químicas y tóxicas como el mercurio, el cianuro u otros contaminantes tóxicos en los procesos de extracción.
- No debe haber destrucción ecológica masiva que genere cambios al ecosistema que impidan la posibilidad de restauración o habilitación del área intervenida en un mediano plazo.
- En las áreas boscosas no se intervendrá más del 10% de una hectárea durante un período de dos años.
- Las áreas explotadas deben obtener estabilidad ecológica en los siguientes tres años.
- La capa orgánica del suelo removida debe ser restablecida con el desarrollo de la explotación.

- El material de grava estéril y los pozos producidos por la explotación minera no pueden exceder la capacidad de rehabilitación del ecosistema local.
- La carga de sedimentos aportados a las quebradas, ríos y lagos, debe ser controlada en una cantidad y una frecuencia que no deteriore el ecosistema acuático nativo (Quinto, 2011).

El cumplimiento de estas condiciones no solo le da a la producción del oro ciertas características ecológicas, sino que también fortalece los vínculos sociales, la autoridad del Consejo Comunitario y la recuperación de técnicas ancestrales de explotación que afianzan el vínculo cultural y orgánico que se tiene con el territorio colectivo (Quinto, 2011).

Si bien el modelo de gestión de los recursos mineros de Asocasan resulta ser muy beneficioso para la comunidad, existe una preocupación por la permanencia del modelo para las generaciones futuras. Esta preocupación se origina no solo por el agotamiento físico del oro y los minerales, sino principalmente por la ausencia de reconocimiento por parte de las autoridades públicas de derechos de uso y explotación a los mineros ancestrales, y por su insistencia en considerar su actividad como ilegal. Esta situación se vuelve aún más crítica cuando el Estado, en lugar de reconocer los derechos de las comunidades sobre los recursos mineros, otorga derechos de explotación a particulares y empresas ajenas al territorio ancestral, a la comunidad e incluso hasta al país.

A diferencia de los mineros tradicionales, para los agentes foráneos no es prioridad la permanencia del recurso para generaciones futuras, ya que su sistema de extracción es mecanizado y rápido. Si la prioridad del Estado es otorgar derechos de concesión a las empresas privadas y no a las comunidades, por considerar que la acción de estas es técnicamente superior a la de aquellas, la intervención del Estado no favorecería la satisfacción del interés general, que, como ya se argumentó, debe tener en cuenta la posición de comunidades en situaciones diversas y particulares.

La extracción minera desde la perspectiva local o comunitaria no es necesariamente perjudicial en términos sociales y ambientales, como lo demuestra el caso de Asocasan y sus mineros artesanales. Su experiencia es una prueba de que una actividad que presenta impactos ambientales como la minería, cuando se somete a ciertas condiciones y controles por parte de una comunidad con identidad territorial, puede generar beneficios para los que están directamente involucrados y también para el conjunto de la comunidad. Sin embargo, queda claro que esta experiencia se da en un contexto particular que cuenta con unas características sociales, culturales e incluso geológicas determinadas; hecho que limita la posibilidad de replicar este modelo en comunidades cuya vocación productiva y su identidad cultural se encuentran lejos de la extracción de minerales.

El derecho de uso y aprovechamiento de los recursos mineros que reclaman los mineros tradicionales de Asocasan, y de muchas comunidades locales en el país, no debería ser

considerado como una vulneración al derecho de propiedad estatal, ya que este facilita la realización de los fines que el Estado persigue: bienestar colectivo y primacía del interés general. En palabras de Américo:

> La minería es una actividad que aún no es muy fácil pero sirve mucho porque al menos uno se siente bien, que está haciendo esa actividad con mucha responsabilidad y de una forma saludable. Uno al fin tiene un desgaste físico y todo lo demás y a veces se somete a riesgos, pero en esta actividad se contribuye al medio ambiente, pero a nivel del mundo. Es una actividad que le está dando a uno el apoyo económico para uno sostenerse con su familia, es como una empresa a nivel de su familia (Beltrán, 2011).

Si la propiedad estatal de los recursos mineros no favorece estas iniciativas locales, se contraría no solo el principio del interés general, sino que además se dilapida la oportunidad real de que la minería favorezca y mejore las condiciones de vida en las cuales vive una comunidad.

5.

El proceso histórico de evolución del Estado y del constitucionalismo ha permitido construir un concepto amplio y dinámico de ciudadanía, que integra las necesidades y expectativas que los individuos tienen al participar en un sistema político y las responsabilidades del Estado frente a las mismas. Así, después de siglos de evolución, se puede afirmar que una de las principales funciones del Estado, del derecho y de sus sistemas jurídico y político es la resolución de las necesidades de los ciudadanos, expresadas en forma de derechos.

Si las normas jurídicas que integran un cuerpo que regula el ejercicio de las instituciones estatales no están cumpliendo con esta finalidad, o generan situaciones adversas a la satisfacción del interés general, deben ser eliminadas y reemplazadas por otras que sí lo favorezcan.

Este artículo intentó demostrar cómo en materia de regulación minera, ciertas disposiciones, así como su desarrollo material, atentan no solo contra los principios que persigue el Estado, sino que además generan situaciones de vulneración de los derechos de las comunidades. Una de las principales dificultades que existen para transformar esta situación es la invisibilidad de las comunidades ante el Estado, debida, entre otras causas, a que no cuentan con el suficiente poder de representación para acceder a las instancias estatales y lograr el reconocimiento y garantía de sus derechos.

Algunas experiencias comunitarias han generado estrategias valiosas para el aprovechamiento de los recursos mineros desde una perspectiva colectiva, como es el caso del proyecto "Oro Verde", en el cual participan los mineros tradicionales de Asocasan. Sin embargo, si las instituciones estatales y el derecho no reconocen estas situaciones diversas y diseñan cambios

en el sistema jurídico para protegerlas y apoyarlas, estas experiencias se enfrentarán a escenarios muy difíciles.

Las estrategias comunitarias de gestión de los recursos naturales han demostrado, en muchos casos, ser más efectivas y exitosas en el uso, aprovechamiento y conservación de los recursos, que las explotaciones realizadas por agentes privados o por el Estado. Esto se debe, entre otros factores, al vínculo territorial que existe entre las comunidades y los recursos, a la aplicación de normas sociales y comunitarias de control sobre la explotación y, claro está, al conocimiento y comprensión de la estructura ecológica que sostiene la existencia de los recursos (Ostrom, 2000).

Sin embargo, esta conclusión no debe llevar a justificar o validar los procesos de extracción minera que, independientemente de su carácter comunitario, atentan contra los ecosistemas y sus elementos debido a la utilización de insumos de alto riesgo, como el mercurio o el cianuro. Es necesario contemplar diferentes tratamientos para las situaciones diversas.

Si bien la experiencia del programa "Oro Verde" y de Asocasan es reciente y enfrenta múltiples dificultades internas y externas, los testimonios de los mineros que participan en el programa permiten observar que este tipo de experiencias pueden facilitar el vínculo entre la explotación de los recursos mineros, la satisfacción de necesidades y la realización del interés general. A esto se le suma un elemento adicional nada desdeñable, teniendo en cuenta los desafíos actuales que enfrenta la humanidad: un propósito de conservación y de armonización de las relaciones entre los seres humanos y la naturaleza.

Sin embargo, las perspectivas actuales de la política minera no se corresponden con estas evidencias. Las instituciones encargadas de la ejecución de la política minera deben tener en cuenta que el aumento incontrolado de títulos y solicitudes de titulación minera se relaciona directamente con el incremento de los conflictos territoriales y ambientales asociados con esta industria extractiva. De igual forma, urgen estrategias para proteger a los recursos hídricos del impacto que tendrá sobre ellos el incremento de la actividad minera y para fortalecer una institucionalidad minera que tenga la capacidad de orientar un modelo de esta actividad acorde con las necesidades del país (PNUD, 2011).

Como ya se señaló, la orden que dio la Corte Constitucional al Ejecutivo y al Legislativo de consultar a los grupos étnicos en el proceso de expedición de reformas a la legislación minera, puede ser una importante oportunidad para que se diseñe un modelo que favorezca de forma primordial los derechos territoriales de las comunidades locales y no el enriquecimiento de empresas y agentes económicos privados.

En este proceso es necesario reconocer los límites del multiculturalismo de la Constitución de 1991, ya que en virtud del mismo se podría considerar que los únicos que tienen derecho a participar en este debate son los grupos étnicos. No obstante, las comunidades campesinas deben tener tanto derecho a ser consultadas y a participar en las reformas al marco normativo de la minería en Colombia, como los indígenas y los afrocolombianos.

Los argumentos e ideas expuestos en este artículo tienen la finalidad de convertirse en un insumo para que en este tipo de escenarios se puedan favorecer los modelos comunitarios de gestión de los recursos mineros. Resulta fundamental que en el proceso de producción normativa el Estado reconozca la importancia de los sistemas mineros comunitarios, sus vínculos territoriales y las posibilidades que ofrecen en la generación de bienestar y de satisfacción del interés general.

Bibliografía

Normas y leyes:

Constitución Política de Colombia de 1991

Ley 685 de 2011, por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones.

Jurisprudencia:

Corte Constitucional de Colombia, *Sentencia T-1045A de 2010*, magistrado ponente: Nilson Pinilla.

Corte Constitucional de Colombia, *Sentencia C-366 de 2011*, magistrado ponente: Luis Ernesto Vargas.

Bibliografía general:

Bebbington, Anthony. "Nuevas políticas extractivas en América Latina: La paradoja de la riqueza: ¿cómo traducir rentas extractivas en desarrollo territorial?", en *Bolivia Post-Constituyente. Tierra, territorio y autonomías indígenas,* La Paz, Fundación Tierra, 2009.

Beltrán, Adriana. "Pensando en no acabar con el verde pero sacar el amarillo. De generación en generación el uso convertido en tradición: Historia de vida de Américo Mosquera", en *Historias de vida para la caracterización del Uso de la Biodiversidad,* Bogotá, Observatorio de Territorios Étnicos. 2011. Documento en revisión.

Borrero, Camilo. *Multiculturalismo y derechos indígenas,* Bogotá, Cinep, 2003.

Fierro, Julio. "La minería en Colombia: aportes para la discusión de impactos ambientales, sociales y económicos", 2011, Publicación digital en la página web del Observatorio de Conflictos Mineros en América Latina, http://www.conflictosmineros.net/contenidos/10-colombia/8818-la-mineria-en-colombia-aportes-para-la-discusion-de-impactos-ambientales-sociales-y-economicos (15.01.2012).

Giraldo, César. "Neoliberalismo: negación de lo público", en Darío Restrepo (Editor), *La falacia neoliberal,* Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2003, pp. 193 -204.

González Posso, Camilo. *La renta minera y el plan de desarrollo 2010-2014,* Bogotá, Instituto para el desarrollo y la paz – Indepaz, 2011.

Lagos, Adriana. "Zonas mineras indígenas y afrocolombianas ¿Reconocimiento de un derecho o legitimación de una injusticia histórica?", 2010, Publicación digital en la página web de Razón Pública, www.razonpublica.com (15.01.2012).

Ost, François. *Naturaleza y Derecho,* Bilbao, Ediciones Mensajero, 1996.

Ostrom, Elinor. *El gobierno de los bienes comunes,* México D.F., UNAM – Fondo de Cultura Económica, 2000.

Palmer et. al. "Mountaintop Mining Consequences", en *Science*, Vol. 327. no. 5962, 8 January, 2010, pp. 148 – 149. Citado por Rudas, 2010.

PNUD. *Colombia rural. Razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011,* Bogotá, PNUD, 2011.

Quinto, Jefferson. "Oro verde: una forma responsable de hacer minería", en Observatorio de Territorios Étnicos. Historias de poblamiento, 2011, Publicación digital en la página web del Observatorio de Territorios Étnicos, www.etnoterritorios.org (15.01.2012).

Rodríguez Becerra, Manuel. "En Colombia la minería está desbocada", en *El Tiempo*, 11 de julio de 2011. Entrevista con María Isabel Rueda.

Rousseau, Jean Jacques. *El contrato social,* Bogotá, Panamericana Editorial, 1996.

Rudas, Guillermo. *Política ambiental del Presidente Uribe, 2002 -2010. Niveles de prioridad y retos futuros,* Bogotá, Consejo Nacional de Planeación, 2010.

Shiva, Vandana. *Earth democracy. Justice, sustainability and peace,* Cambridge, South End Press, 2005.

CONSULTA PREVIA

Dilemas del ejercicio de un derecho

Rosembert Ariza Santamaría, PhD[1]

Las comunidades étnicas se preguntan, entre otros aspectos, qué ocurre si no ejercen el derecho a la participación en la consulta previa, si se niegan, si deciden que definitivamente "el proyecto" no va o si consideran que el mismo es posible. ¿Cuál es entonces el alcance del ejercicio de este derecho fundamental si se tiene en cuenta que una vez se de curso a dicha consulta, no hay marcha atrás? Es justamente frente a esto que se suscitan diferentes dilemas.

Uno de los principales dilemas que genera la consulta previa es que estamos frente a un acumulado jurídico nacional e internacional de carácter garantista y frente a una locomotora a toda marcha en un Estado que es a la vez inversionista y responsable de garantizar dicho derecho; lo que nos permite preguntarnos ¿la consulta previa es realmente una alternativa frente al despojo y demás problemas atinentes a los territorios y tierras de las minorías étnicas?

En el presente análisis abordaremos, primero, los desarrollos jurídicos del tema, incluyendo las reglas establecidas por la Corte Constitucional –límites legales–; en segundo lugar

1 Abogado, Doctor en sociología jurídica y profesor del Departamento de Sociología, Universidad Nacional de Colombia.

señalaremos los dilemas que enfrentan las comunidades étnicas en el ejercicio de este derecho; y, para finalizar, plantearemos los desafíos que este derecho supone.

Avances jurídicos del derecho a la consulta previa

El ejercicio de la consulta previa se encuentra legalmente protegido por el derecho internacional, por la legislación nacional y la jurisprudencia de la Corte Constitucional. El primer elemento que podemos destacar sobre esta, además de la participación, es que su titularidad recae en un "sujeto colectivo", es decir, la comunidad o el pueblo respectivo, expresado en el organismo que lo represente. Vale la pena resaltar que Colombia es el país que más desarrollos legales y jurisprudenciales tiene respecto al tema del sujeto colectivo, hecho que no deja de generar múltiples conflictos jurídicos y políticos. El reconocimiento jurisprudencial termina por ser una etapa en la lucha social por la defensa de los derechos colectivos, pero no resuelve la dramática situación en que se encuentran los pueblos; por el contrario muchas sentencias agravan o empeoran la conflictividad.

La consulta no se circunscribe solo a la determinación y evaluación de los posibles impactos, sino que, por mandato de la ley e invocando el derecho fundamental a la participación de las comunidades étnicas cuando son las directamente afectadas, debe también definir y adoptar las medidas que conduzcan a evitarlos, mitigarlos o compensarlos. En este sentido la consulta previa, en lo que puede llamarse la consulta de fondo, apunta a determinar cómo el proyecto –del tipo que sea– afectará a las comunidades. A partir de esta determinación se trazarán las bases para la concertación de un Plan de Manejo que contemple la prevención, la mitigación, la corrección y la compensación de los impactos sobre las comunidades.

La jurisprudencia constitucional es clara al plantear la exigencia de la participación activa de las comunidades y el derecho que tienen las mismas para analizar dichos impactos en sus "espacios autónomos" y tener suficientes elementos de juicio para concertar en la consulta previa. Al respecto la Sentencia SU-039 de 1997, emanada de la Corte Constitucional, plantea "que se dé la oportunidad a la comunidad para que libremente y sin interferencias extrañas pueda, mediante la convocación de sus integrantes o representantes, valorar conscientemente las ventajas y desventajas del proyecto sobre la comunidad y sus miembros".

Es claro, entonces, que se trata de un proceso participativo en donde las indicaciones de los miembros del proyecto externos a las comunidades constituyen no más que orientaciones generales. El papel de los intervinientes externos, al igual que el de la representación del Ministerio de Justicia, es el de garantizar que se suministre a las comunidades información de calidad, fidelidad y exhaustividad, que les permita formarse su propia opinión y evaluar por sí mismas, desde su visión del mundo y su cultura, todas y cada una de las posibles consecuencias que el proyecto pueda tener sobre su estructura sociocultural y socioeconómica.

En sentencia C-030 de 2008, la Corte Constitucional dice que este derecho busca:

> a) Que la comunidad tenga un conocimiento pleno sobre los proyectos destinados a explorar o explotar los recursos naturales en los territorios que ocupan o les pertenecen, los mecanismos, procedimientos y actividades requeridas para ponerlos en ejecución. b) Que igualmente la comunidad sea enterada e ilustrada sobre la manera como la ejecución de los referidos proyectos puede conllevar una afectación o menoscabo a los elementos que constituyen la base de su cohesión social, cultural, económica y política y, por ende, el sustrato para su subsistencia como grupo humano con características singulares.

Además, estipula la Corte en su sentencia C-891 de 2002 que

> En procura de la materialización del derecho a participar en las decisiones que afectan o puedan llegar a afectar los legítimos intereses y derechos de los habitantes del país, le corresponde a las entidades estatales suministrarle a las personas oportunamente toda la información que no goce de reserva constitucional o legal; advirtiendo sí, que esta información oficial debe ser completa, consistente, coherente, verificable, comparable, contextualizada, diáfana y siempre oportuna.

En el estudio definitivo sobre los pueblos indígenas y su derecho a participar en la adopción de decisiones, el Informe del Mecanismo de expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas, publicado en el mes de Julio de 2011 por el Consejo de Derechos Humanos de la ONU[2], plantea que los factores que se enumeran a continuación, sin ser una lista exhaustiva, ayudan a determinar si una práctica es buena. Es probable que el indicador más importante de una buena práctica sea el grado en que los pueblos indígenas han participado en su diseño y están de acuerdo con ella, pero también hay otros indicadores, como la medida en que la práctica:

- Permite y mejora la participación de los pueblos indígenas en la adopción de decisiones;
- Permite que los pueblos indígenas influyan en el resultado de las decisiones que los afectan;
- Hace efectivo el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación;
- Incluye, cuando corresponda, procedimientos y procesos de consulta bien estructurados para obtener su consentimiento libre, previo e informado.

2 Ver en: http://www.diplomaciaindigena.org/2011/07/onu-el-derecho-de-los-pueblos-indigenas-a-participar-en-la-adopcion-de-decisiones/

El consentimiento libre, previo e informado, pese a ser un concepto relativamente nuevo en la esfera internacional, constituye uno de los principios más importantes que, a juicio de los pueblos indígenas, pueden amparar su derecho a la participación. Se puede aplicar de forma efectiva mediante leyes y políticas específicas.

El derecho de los pueblos indígenas a la participación está consagrado en el derecho internacional. Más recientemente, el debate sobre los derechos de esta población ha centrado su atención en los derechos que no solo les permiten participar en los procesos de adopción de decisiones que los afectan, sino también controlar el resultado de estos procesos.

Ese abanico de derechos queda bien ilustrado en la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, expresión normativa del consenso internacional sobre los derechos individuales y colectivos de los indígenas que es compatible con la normativa internacional de derechos humanos vigente en Colombia. Esta contiene más de 20 disposiciones generales relativas a los pueblos indígenas y la adopción de decisiones que van desde el derecho a la libre determinación, que abarca el derecho a la autonomía o al autogobierno, hasta el derecho a participar y a implicarse activamente en los procesos de toma de decisiones.

Otras disposiciones estipulan obligaciones específicas de los Estados en relación con la participación de esta población en la toma de decisiones, entre las que se incluyen la obtención de su consentimiento libre, previo e informado, la celebración de consultas, la cooperación con los pueblos indígenas y la adopción de medidas conjuntas.

El artículo 6 del Convenio 169 de la OIT estipula que las consultas con los pueblos indígenas se celebren por conducto de instituciones que sean representativas de los pueblos indígenas, quienes deben regular el proceso por el que se determina dicha representatividad con arreglo a las normas de derechos humanos que se enuncian, entre otros tratados, en la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

El requisito de que las consultas se lleven a cabo a través de procedimientos adecuados implica que, normalmente, las audiencias públicas generales no basten para cumplir con esa norma. Los procedimientos de consulta deben dar cabida a la expresión plena de las opiniones de los pueblos indígenas de forma oportuna y sobre la base de un entendimiento completo de las cuestiones en juego, para que, de esta forma, puedan influir en el resultado y se pueda llegar a un consenso. Además, las consultas deben entablarse con buena fe y de forma adecuada al contexto, lo que requiere que se celebren en un clima de confianza mutua y transparencia.

El Relator Especial para pueblos indígenas de la ONU, James Anaya, presentó un peritaje sobre los principios de la consulta y el consentimiento durante la audiencia ante la Corte Interamericana en el caso del pueblo indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, el 7 de julio de 2011[3].

3 Ver en: http://liwenmapu.wordpress.com/2011/07/12/relator-especial-j-anaya-principios-de-consulta-y-consentimiento-relator-especial-presenta-peritaje-ante-la-corte-interamericana-de-derechos-humanos.

Allí respondió a una serie de preguntas de los representantes de la comunidad de Sarayaku, la Comisión y el Estado ecuatoriano; entre los aspectos más relevantes señaló:

> Señores jueces de la honorable Corte, quisiera destacar que la consulta y su vinculación con el principio del consentimiento libre, previo e informado son elementos céntricos para un nuevo modelo de relaciones entre los estados y los pueblos indígenas, así como para un nuevo modelo de desarrollo. No nos cuesta mucho recordar la historia de opresión e invasiones que por siglos han vivido los pueblos indígenas del continente americano. Esta historia es una en que los pueblos indígenas han sido excluidos de las decisiones que han tomado los estados y otros actores poderosos sobre aspectos fundamentales de sus vidas, muchas veces con consecuencias desastrosas para su supervivencia física o cultural. Detrás de esta historia en todo el hemisferio y otras partes del mundo, se encuentra el afán de lucro de las riquezas en los territorios indígenas, junto con la falta de otorgarles valor a los patrones culturales que definen a los pueblos indígenas. Para los actores dominantes en los distintos países del continente y del mundo, la manera de ser de los pueblos indígenas, que se manifiesta en culturas diferenciadas, ha sido objeto de desprecio.

Respecto a los cambios del tema en la región el Relator agregó:

> Pero afortunadamente existe otra vertiente, una de reconocimiento, valoración e inclusión de los pueblos indígenas, una vertiente de pensamiento que presenta un reto al legado de la historia de opresión. Esta otra vertiente ha venido manifestándose en los nuevos instrumentos internacionales, como la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, y en las nuevas constituciones de los Estados, como la Constitución del Ecuador. En la Declaración y estas nuevas constituciones, se plantea un nuevo relacionamiento entre los estados y los pueblos indígenas dentro del modelo plurinacional o pluricultural. Y dentro de este modelo, los pueblos indígenas deben poder determinar sus propios destinos en pie de igualdad con los demás, participar en la toma de las decisiones que les afectan, y estar seguros en sus derechos individuales y colectivos. Todo esto implica la necesidad de mecanismos efectivos de consulta a los pueblos indígenas en los procesos de decisión que puedan afectarles en el goce de sus derechos.

Por su parte la Corte Constitucional Colombiana en la Sentencia T-769 de 2009 se pronunció sobre la tutela interpuesta por los miembros de la Comunidad Bachidubi, Resguardo Río Murindó, ante la autorización que se le diera a la Compañía Muriel Mining Corporation para la exploración y explotación de una mina de cobre, oro y molibdeno en los departamentos de Antioquia y Chocó, denominado proyecto Mandé Norte. En este caso, la Corte reiteró la jurisprudencia relativa a la protección que debe el Estado a la identidad e integridad étnica, cultural, social y económica de las comunidades indígenas por medio de la consulta previa, ante la exploración y explotación de los recursos naturales dentro de los territorios de las comunidades nativas.

Analizado el caso concreto, encontró que la consulta previa no había sido efectuada a pesar de que se habían iniciado trámites administrativos con un acta de protocolización, ya que las comunidades implicadas no habían tenido la posibilidad de pronunciarse de fondo ante la inminencia de la ejecución del proyecto. En virtud de ello la Corporación ordenó suspender las actividades de exploración y explotación mencionadas hasta que no fuera agotada la consulta y se materializara el consentimiento libre, informado y previo de las comunidades. Adicionalmente, ordenó a distintos organismos del Estado orientaciones respecto de sus competencias en el caso concreto.

Frente al precedente que ha establecido en materia de derecho a la consulta, la propia Corte aclara que este ha sido mayoritariamente aplicado a comunidades indígenas, aunque las reglas jurisprudenciales también son aplicables por analogía a todos los pueblos étnicos que existen en la Nación, tales como la población negra, afrocolombiana, raizal, palenquera e incluso gitana o rom (Sentencia T-129 de 2011). Precisamente, en esta Sentencia[4] la Corte señala la necesidad de reforzar la protección de los pueblos indígenas, conforme a la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada por la Asamblea General de la ONU, donde se estableció:

> Artículo 32
>
> 1. Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y elaborar las prioridades y estrategias para el desarrollo o la utilización de sus tierras o territorios y otros recursos.
>
> 2. Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por conducto de sus propias instituciones representativas a fin de obtener su consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo. (Subrayado por fuera del texto original).
>
> 3. Los Estados establecerán mecanismos eficaces para la reparación justa y equitativa por esas actividades, y se adoptarán medidas adecuadas para mitigar las consecuencias nocivas de orden ambiental, económico, social, cultural o espiritual.

Sobre estos aspectos complementa la Corte: "Como se observa, el consentimiento hace parte estructural del Convenio 169 de 1989 de la OIT, motivo por el que la Corte Interamerica-

4 Ver en: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/t-129-11.htm

na de Derechos Humanos, al estudiar el caso Saramaka contra Surinam, desarrolló la importancia de esta prerrogativa de las comunidades indígenas. Ello se apoyó en pronunciamientos del Relator Especial de la ONU para la protección de derechos humanos de los pueblos indígenas en relación con grandes proyectos de desarrollo, al igual que de distintos organismos y organizaciones internacionales que han señalado la necesidad de adicionar a la mera consulta el consentimiento previo, libre e informado. Así, los Estados y las entidades obligadas e interesadas en la protección de los derechos indígenas deberán buscar el consentimiento de los pueblos tribales e indígenas para llevar a cabo planes de desarrollo o inversión que tengan impacto en sus territorios".

El anterior criterio fue acogido por la Sentencia T-769 de 2009 en los siguientes términos:

> Frente a lo anterior, esta Corporación aclara que cuando se trate de planes de desarrollo o de inversión a gran escala, que tengan mayor impacto dentro del territorio de afrodescendientes e indígenas, es deber del Estado no sólo consultar a dichas comunidades, sino también obtener su consentimiento libre, informado y previo, según sus costumbres y tradiciones, dado que esas poblaciones, al ejecutarse planes e inversiones de exploración y explotación en su hábitat, pueden llegar a atravesar cambios sociales y económicos profundos, como la pérdida de sus tierras tradicionales, el desalojo, la migración, el agotamiento de recursos necesarios para la subsistencia física y cultural, la destrucción y contaminación del ambiente tradicional, entre otras consecuencias; por lo que en estos casos las decisiones de las comunidades pueden llegar a considerarse vinculantes, debido al grave nivel de afectación que les acarrea.

Además de lo anterior, la Corte Constitucional plantea también varios interrogantes que por su pertinencia se presentan a continuación[5]:

- ¿El consentimiento libre e informado puede traducirse en un poder de veto de las comunidades étnicas a los proyectos de intervención?

- ¿El consentimiento solo se debe buscar en los casos de planes de desarrollo o de inversión a gran escala?

- ¿La consulta previa y el consentimiento son las únicas garantías que debe prestar el Estado y sus concesionarios a las comunidades étnicas?

La respuesta al primer interrogante conforme al desarrollo normativo y jurisprudencial actual no es fácil, ya que se está ante una problema de dos extremos difíciles: de un lado está

5 Ver en: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/t-129-11.htm

la consulta previa veto, que estaría dentro de los términos de la Convención, pero que genera todo tipo de resistencia, y de otro, la consulta previa de mera información, que no estaría conforme con la Convención y que con frecuencia es empleada para aparentar un cumplimiento de dicho instrumento. Para la Corte el criterio que permite conciliar estos extremos depende del grado de afectación de la comunidad, eventos específicos en que la consulta y el consentimiento pueden incluso llegar a determinar la medida menos lesiva como medida de protección a las comunidades.

Por ello, todo proceso deberá cualificarse conforme a las características propias de cada caso concreto, ya que lo que está de por medio no es solo la expectativa de recibir ciertos beneficios por un proyecto económico, sino entender y reconocer que lo que está en juego es el presente y futuro de un pueblo, de un grupo de seres humanos que tiene derecho a autodeterminarse y defender su existencia física y cultural, por "absurdas o exóticas" que para algunos puedan parecer sus costumbres y modos de vida.

En este punto, la Corte resalta la necesidad de que la discusión no sea planteada en términos de quién veta a quién, sino que ante todo se trata de un espacio de disertación entre iguales en medio de las diferencias, oportunidad para que los organismos estatales y concesionarios del Estado puedan explicar de forma concreta y transparente cuáles son los propósitos de la obra y la comunidad pueda exponer cuáles son sus necesidades y puntos de vista frente a la misma.

En virtud de lo expuesto, la Corte encuentra inaplazable que las comunidades afectadas puedan hacer uso de la posibilidad de revisar y poner de presente sus puntos de vista sobre la intervención, no solo de forma previa, sino durante y después de la implementación de la obra o plan de desarrollo. Para ello, conforme a las especificidades y exigencias propias de cada caso, al momento de la consulta inicial se deberán fijar los tiempos de revisión a corto, mediano y largo plazo.

De otra parte, no es plausible pensar en la determinación de un tiempo único para la materialización de la consulta previa y la búsqueda del consentimiento, ya que homogenizar este tipo de procesos desconocería el respeto por las diferencias y circunstancias de las distintas comunidades étnicas. Por ello, el proceso deberá efectuarse desde la etapa de estudios de factibilidad o planeación y no al final, en el momento previo a la ejecución, ya que este tipo de práctica desconoce los tiempos propios de las comunidades étnicas y asume el proceso de consulta y búsqueda del consentimiento como un obstáculo y no como la oportunidad de desarrollar un diálogo entre iguales en el que se respete el pensamiento del otro, incluido el de los empresarios.

Concatenado con lo anterior, subyace la necesidad de responder la segunda pregunta de la Corte, relativa a si el consentimiento solo se debe buscar en los casos de planes de desarrollo o de inversión a gran escala. Para la Sala, la respuesta a este interrogante es negativa: conforme a esta providencia, toda medida administrativa, de infraestructura, de proyecto u obra

que intervenga o tenga la potencialidad de afectar territorios indígenas o étnicos deberá agotar el trámite de la consulta previa desde el inicio y se orientará bajo el principio de participación y reconocimiento en un proceso de diálogo entre iguales que tendrá como fin el consentimiento previo, libre e informado de las comunidades étnicas implicadas.

La consulta previa y el consentimiento no son las únicas garantías que deben prestar el Estado y los concesionarios al momento de considerar los planes de "infraestructura o desarrollo", lo cual responde al tercer cuestionamiento planteado por la Corte; también se debe permitir la participación y compartir de forma razonable los beneficios del proyecto con el pueblo o la comunidad étnica que sea directamente afectada. Este derecho está contemplado en el artículo 15 del Convenio 169 de 1989 en los siguientes términos:

> Arrtículo 15
>
> 1. Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos.
>
> 2. En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades (Subrayado por fuera del texto original).

La anterior disposición está armonizada con lo dispuesto en el artículo 21.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que contempla la protección del derecho a la propiedad, así:

> Artículo 21
>
> 1. Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social.
>
> 2. Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley (Subrayado por fuera del texto original).

3. Tanto la usura como cualquier otra forma de explotación del hombre por el hombre, deben ser prohibidas por la ley.

En virtud de la normativa anterior y de la que contempla el derecho a la indemnización según sea el caso concreto, es pertinente tener en cuenta que el uso del territorio no se limita a la grave privación de un título de propiedad sino que se traduce en la imposibilidad de que la comunidad pueda gozar y usar de forma regular el territorio. Por ello, no solo se debe obtener el consentimiento previo e informado de las comunidades indígenas cuando existen planes para llevar a cabo grandes actividades de explotación en sus territorios, sino, en efecto, garantizar que se compartan los beneficios derivados de dicha explotación de forma equitativa.

Del mismo modo, el Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas sugirió que con el fin de proteger "los derechos humanos de los pueblos indígenas en relación con grandes proyectos de desarrollo, [los Estados deben garantizar] una participación mutualmente aceptable en los beneficios […]. En este contexto, de conformidad con el artículo 21.2 de la Convención, se puede entender la participación en los beneficios como una forma de indemnización razonable y en equidad que deriva de la explotación de las tierras y recursos naturales necesarios para la supervivencia del pueblo".

Conforme a lo expuesto, la intervención del Estado o concesionarios del mismo en territorios de comunidades étnicas no solo debe estar irradiada del derecho fundamental a la consulta previa desde la etapa de planificación o proyección de todo proyecto, obra o actividad, sino que existe la obligación de que esté enfocada en conseguir el consentimiento libre, previo e informado de las comunidades y pueblos étnicos. Sumado a ello, es preciso insistir en el derecho de compartir los beneficios derivados de los proyectos y obras que impliquen intervención.

En el acervo jurisprudencial colombiano de estos últimos veinte años, la Corte paulatinamente desarrolló varios requisitos y reglas para la aplicación de la consulta en un contexto como el de nuestro país, tomando en cuenta los desarrollos jurisprudenciales internacionales así como la doctrina mencionada; veremos entonces a continuación dichas reglas que son ilustrativas de lo avanzado en el tema.

Requisitos o reglas jurisprudenciales para la aplicación de la Consulta Previa

La Corte considera que el derecho fundamental a la consulta previa, al igual que la ampliación del ámbito de protección en materia de participación y búsqueda del consentimiento libre, previo e informado, el derecho a compartir los beneficios de las obras, así como la protección de la riqueza arqueológica de la Nación de todo tipo de iniciativa que pretenda intervenir en

El debate sobre los derechos de los pueblos indígenas, se ha centrado sobre los derechos que no solo les permiten participar en los procesos de adopción de decisiones que los afectan, sino también controlar el resultado de estos procesos.

territorios de comunidad étnicas, sin importar la escala de afectación, deberá desde el inicio observar las siguientes reglas:

- La consulta previa es un derecho de naturaleza fundamental y los procesos de consulta previa de comunidades étnicas se desarrollarán conforme a este criterio orientador tanto en su proyección como implementación.

- No se admiten posturas adversariales o de confrontación durante los procesos de consulta previa. Se trata de un diálogo entre iguales en medio de las diferencias.

- No se admiten procedimientos que no cumplan con los requisitos esenciales de los procesos de consulta previa, es decir, asimilar la consulta previa a meros trámites administrativos, reuniones informativas o actuaciones afines.

- Es necesario establecer relaciones de comunicación efectiva basadas en el principio de buena fe, en las que se ponderen las circunstancias específicas de cada grupo y la importancia para este del territorio y sus recursos.

- Es obligatorio que no se fije un término único para materializar el proceso de consulta y la búsqueda del consentimiento, sino que dicho término se adopte bajo una estrategia de enfoque diferencial conforme a las particularidades del grupo étnico y sus costum-

bres. En especial en la etapa de factibilidad o planificación del proyecto y no en el instante previo a la ejecución del mismo.

- Es obligatorio definir el procedimiento a seguir en cada proceso de consulta previa, en particular mediante un proceso pre-consultivo y/o post consultivo a realizarse de común acuerdo con la comunidad afectada y demás grupos participantes. Es decir, la participación ha de entenderse no sólo a la etapa previa del proceso, sino conforme a revisiones posteriores a corto, mediano y largo plazo.

- Es obligatorio realizar un ejercicio mancomunado de ponderación de los intereses en juego y someter los derechos, alternativas propuestas e intereses de los grupos étnicos afectados únicamente a aquellas limitaciones constitucionalmente imperiosas.

- Es obligatoria la búsqueda del consentimiento libre, previo e informado. Las comunidades podrán determinar la alternativa menos lesiva en aquellos casos en los cuales la intervención: (a) implique el traslado o desplazamiento de las comunidades por el proceso, la obra o la actividad; (b) esté relacionado con el almacenamiento o vertimiento de desechos tóxicos en las tierras étnicas; y/o (c) representen un alto impacto social, cultural y ambiental en una comunidad étnica, que conlleve a poner en riesgo la existencia de la misma.

- En todo caso, en el evento en que se exploren las alternativas menos lesivas para las comunidades étnicas y de dicho proceso resulte probado que todas son perjudiciales y que la intervención conllevaría al aniquilamiento o desaparecimiento de los grupos, prevalecerá la protección de los derechos de las comunidades étnicas bajo el principio de interpretación pro homine.

- Es obligatorio el control de las autoridades en materia ambiental y arqueológica, en el sentido de no expedir las licencias sin la verificación de la consulta previa y de la aprobación de un Plan de Manejo Arqueológico conforme a la ley, so pena de no poder dar inicio a ningún tipo de obra o en aquellas que se estén e jecutando ordenar su suspensión.Es obligatorio garantizar que los beneficios que conlleven la ejecución de la obra o la explotación de los recursos sean compartidos de manera equitativa. Al igual que el cumplimiento de medidas de mitigación e indemnización por los daños ocasionados.

- Es obligatorio que las comunidades étnicas cuenten con el acompañamiento de la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación en el proceso de consulta y búsqueda del consentimiento. Incluso de la posibilidad de contar con el apoyo de organismos internacionales cuyos mandatos estén orientados a prevenir y proteger los derechos de las comunidades étnicas de la Nación.

- Si se tienen en cuenta los presupuestos y factores señalados anteriormente, se espera que el proceso de consulta previa y participación de los grupos étnicos respete de forma integral los derechos en juego en estos tipos de casos, como la subsistencia e integridad cultural de los pueblos étnicos. No obstante, es necesario tener en cuenta que efectuar la consulta previa y buscar el consentimiento informado no justifica la violación material futura de los derechos fundamentales de los grupos afectados por una actuación u autorización administrativa de entidades del Estado o particulares. Circunstancia en la que habrá lugar a la responsabilidad del Estado o de los concesionarios conforme a la normativa interna e internacional[6].

Estos, entre otros, son los avances jurídicos en el tema; sin embargo, hay diferentes dilemas que escapan a la retórica jurídica y que revisaremos en el apartado que sigue.

Dilemas de la consulta y del consentimiento previo, libre e informado

En sus desarrollos, la consulta previa plantea múltiples inquietudes y dudas respecto a su ejercicio; sin embargo, en la literatura existente sobre el tema son pocos los que revisan a fondo sus alcances y van más allá de los entramados legales: nos debemos una reflexión crítica del tema. Por ello, este apartado pretende mostrar los dilemas básicos que enfrentan los involucrados en su puesta en práctica, así como los desafíos que se avizoran en el estado actual de la discusión.

Primer dilema: efectividad de la consulta

Todos partimos de la convicción de que las sentencias de la Corte Constitucional son de obligatorio cumplimiento y que los involucrados aceptan las decisiones judiciales sin remilgo alguno, pero en la práctica no es así: una vez se tiene la sentencia esta solo funciona como un documento que requiere una segunda lucha legal, pues sus ejecutores se enfrentan con todo tipo de obstáculos e intereses económicos, políticos, internacionales y militares que impiden su materialización.

El acervo de sentencias favorables en materia de derecho a la consulta es ostensible su concreción es parte de lo que genera la insustancialidad de este derecho. Un buen ejemplo de esto es la Sentencia SU-039 de 1997, donde se concede el amparo solicitado tutelando los derechos fundamentales a la participación, a la integridad étnica, cultural, social y económica y

6 Corte Constitucional, Sentencia T- 129 de 2011. Ver en: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/t-129-11.htm

al debido proceso del pueblo U'wa, los cuales fueron conculcados por Ecopetrol y la empresa Occidental de Colombia con ocasión de la exploración y explotación de hidrocarburos en su territorio ancestral. Esta sentencia ordenó:

1. Hacer efectiva la consulta de manera adecuada en el término de 1 mes desde que se notificó la sentencia.

2. Observar lo que dispusiera el Consejo de Estado en torno a la acción de nulidad impetrada contra la Resolución mediante la cual se otorgó la licencia ambiental correspondiente.

Todo el tiempo se desconoció la manifestación de rechazo del pueblo U'wa a la realización del proyecto, dada su cosmovisión. Por ello, la orden de realizar la consulta se convirtió en una manera de legitimar un proyecto que de suyo era ilegítimo y que negaba absolutamente la posibilidad de que el pueblo U'wa dijera "no" al finalizarla. La explotación finalmente se realizó en desmedro de la autonomía del pueblo indígena. Además, también en abierto desconocimiento de dicha autonomía, han seguido ejecutándose proyectos de extracción petrolífera en sus territorios, como lo demuestra todo el proceso que ha rodeado la reciente realización de nuevos estudios exploratorios que incluyen el pozo Gibraltar y la construcción de una carretera binacional[7].

Adicionalmente, existe otra grave violación de los derechos de este pueblo: la construcción del Batallón Especial Energético Vial No. 5 que opera dentro del territorio sagrado U'wa. Con esto se contrarían órdenes judiciales claras en el sentido de no invadir con fuerza armada los territorios indígenas.

El Consejo de Estado desestimó las pretensiones de la demanda indicando que la licencia fue expedida con arreglo a la ley, lo cual desconoce las situaciones fácticas que rodearon su expedición, relacionadas con la falta de realización de la consulta previa, como lo prescribe la Constitución Nacional y el Convenio 169 de la OIT.

Constatando lo anterior, la Organización Nacional Indígena de Colombia-ONIC y la Conferencia Nacional de Organizaciones Afrodescendientes-CNOA exponen en una reciente investigación (2011)cuál ha sido el camino transcurrido por la consulta previa en el país desde que fue reconocida por la institucionalidad como un derecho diferenciado que tienen los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas. La investigación revela, a través de las sentencias incumplidas y los análisis del tema, la poca efectividad y eficacia de este derecho.

Los datos muestran que la consulta previa en el país ha sido tratada por el Gobierno, encargado de hacer efectivo este derecho, como un simple trámite legal que hay que superar.

7 Ver en: http://www.etnoterritorios.org/documentacion.shtml?apc=c1-2---&x=195

Esto ha llevado a que no existan consultas efectivas realizadas a través de buenas prácticas; por el contrario, hay peligrosas tendencias que establecen prácticas que ponen en entredicho las consultas realizadas hasta el momento y el proceso de consulta en general.

Segundo dilema: entre mínimos y maximalismos de la consulta

Una de las ideas que con mayor fuerza impulsan las agencias internacionales, las ONG y las universidades que opinan sobre este derecho tiene que ver con el mínimo del derecho a la consulta, el denominado estándar básico de dicho derecho. Los pueblos, por su parte, suelen interpelar desde su cosmovisión los discursos dominantes de los asesores y actores en cuanto a las formas de establecer los "estándares" emanados de la doctrina internacional y de la nacional.

Los mínimos legales exigibles señalados por los diferentes actores como "buenas prácticas" son: protección de las tradiciones culturales, recuperación de la memoria, traducción simultánea, estudios arqueológicos, prohibición de intervenir los territorios sagrados, acuerdos con enfoque cultural y, en las actas de protocolización, contratación laboral prioritaria a miembros del grupo étnico, entre otros.

En Colombia no se ha realizado el primer proceso de consulta previa que cumpla a cabalidad con los estándares establecidos en el Derecho Propio de los grupos étnicos, el Convenio 169 de la OIT, la Convención Americana de Derechos Humanos, las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y las sentencias de la Corte Constitucional de Colombia (ONIC, CNOA, 2011).

A lo anterior le podemos añadir el maximalismo, que consiste en asumir que este derecho puede superar en cada lucha legal el estándar fijado, en lo nacional o en lo internacional, e ir camino al consentimiento previo, libre e informado como punto de avance. La lucha legal de este momento, al decir de los asesores, es lograr concretizar procesos de consentimiento previo, libre e informado.

¿Acaso las once reglas jurisprudenciales en materia de Consulta establecidas en la sentencia T-129 de 2011 no son el tope en los desarrollos del tema?, ¿puede bastar con su cumplimiento efectivo o se requiere ir más lejos? Los maximalistas consideran necesario ir más allá y proponen la consulta previa para comunidades campesinas y comunidades urbanas que puedan ser afectadas por proyectos que rompan su unidad cultural.

Este ensanchamiento acarrea que doctrinariamente la discusión se amplíe, pero, de hecho, los proyectos de reglamentación de la consulta y la posición del Gobierno van en contravía de lo alcanzado en la jurisprudencia: la perspectiva es la minimización del derecho por la vía de su reglamentación.

Tercer dilema: mero procedimiento o trámite

La propia Corte Constitucional es elocuente cuando señala que los distintos casos que han sido objeto de su revisión en esta materia permiten concluir que la consulta previa no ha sido llevada ni cumplida con el rigor que merece, puesto que ha sido constante por parte de las entidades accionadas la asimilación del proceso de consulta a un mero trámite de reuniones informales sin articulación ni consideración por los derechos que se encuentran en juego en estos procesos (Sentencia T-129 de 2011).

Ante esta situación, la Corte considera imprescindible que el proceso no se limite solo a la etapa previa a la intervención en los territorios étnicos y propone buscar fórmulas que permitan equilibrar los fines del Convenio 169 de la OIT y los desarrollos posteriores en la materia.

En Colombia los conflictos de tierras están protagonizados por el propio sistema jurídico (Alfonso, Grueso, Prada, Salinas y Lemaitre, 2011): los cambios normativos y políticos se ven reflejados en los efectos de las estructuras y el desarrollo de los conflictos. Además, los marcos normativos contradictorios que los acompañan exacerban dichos conflictos. La vía es acoger la legalidad existente o la legalidad conveniente; esta doble legalidad, que por un lado protege y por el otro espolia, genera tensiones dilemáticas para creer en el Estado, pues, si las normas le estorban, el Gobierno las modifica a su antojo.

En las posibilidades de concertar normas que atañen a decisiones administrativas, la experiencia apenas comienza. Sin embargo, lo acontecido con la trascendental Ley de víctimas y tierras es muy diciente, pues la consulta se da después de ser aprobada y sancionada por el Gobierno, hecho profundamente atípico que va en detrimento de este derecho. Aquí el Estado echa mano de su doble estándar de legitimidad de la sociedad nacional y de las "minorías", ya que los indígenas y comunidades negras no podían oponerse a la Ley de víctimas y tierras, pues irían en contravía del sentir nacional; por ello este trámite de consulta se puede resolver a posteriori.

A esto se redujo la consulta: a un mero asunto de trámite legislativo que se puede subsanar para evitar la declaratoria de inconstitucionalidad. Las minorías, los pueblos y sus organizaciones son conscientes del costo de este acuerdo con la Unidad Nacional del actual gobierno. El sentido común lo expresa mejor: hecha la ley, hecha la trampa.

Cuarto dilema: las versiones del desarrollo, del daño, de la reparación y de otras retóricas

Un aspecto que parece insuperable en los procesos de consulta es la asimetría entre las partes intervinientes, donde evidentemente las comunidades étnicas están en franca desventaja. La asimetría no se expresa solo en el proceso de negociación económica, cultural, social y ambiental, se expresa también profundamente por una concepción hegemónica de desarrollo

Los proyectos de reglamentación de la consulta y la posición del Gobierno van en contravía de lo alcanzado en la jurisprudencia: la perspectiva es la minimización del derecho por la vía de su reglamentación.

que no permite cuestionar o proponer alternativas al "desarrollismo", con nociones diferenciadas de riqueza y pobreza que imponen una lógica de progreso que no involucra otras visones. Lo general no se discute: se participa en lo particular de cada proyecto, de cada territorio, de cada tema, de cada sector y con ello la estrategia del gobierno de turno desestructura los debates de fondo sobre el horizonte común que se pueda construir.

Otro aspecto que no se termina de resolver en la consulta previa es la noción de daño, concepto que amerita mayor precisión, pues, más allá de lo ambiental, se antepone una previsión a fin de no afectar bienes e intangibles directamente asociados con la integridad étnica y cultural de cada comunidad en particular. Identificar los daños normalmente conduce al terreno de las especulaciones, hecho que genera distancias y desconfianzas innecesarias entre las partes intervinientes en la consulta.

La argumentación de realidades culturales no demostrables de manera positiva hecha por las comunidades étnicas con el fin de oponerse a los proyectos y obtener una posición ventajosa en la concertación con los dueños y ejecutores del proyecto, así como la compresión de que tales realidades son portadoras de un poder estructurador en tanto configuran percepciones y prácticas, deja un sinsabor en los interlocutores de la "negociación" que no confían en los saberes ancestrales, lo cual lleva a las comunidades a la prueba material de su cosmovisión. ¿Cómo puede una comunidad indígena probar la existencia de lugares de pagamento o de bohíos espirituales?, ¿por qué no pueden ellos también, por su parte, pedir las pruebas de la existencia del Dios cristiano?

No obstante, tal vez el aspecto más preocupante son las comunidades en riesgo de extinción señaladas en el Auto 004 de la Corte Constitucional, quienes son sometidas a procesos de consulta previa cuando están pasando por un estado crítico de vulnerabilidad debido, por ejemplo, a su situación de fragmentación y desplazamiento forzado. Estas comunidades, en efecto, requieren una mayor consideración por parte del Estado. Sin embargo, los planes de salvaguarda y las demás estrategias hasta ahora adoptadas no paran la extinción de los más de 32 pueblos indígenas que están en tal condición.

En la trampa legal

La Consulta previa sin duda alguna está atrapada en la retórica legal y tiene muy poca receptividad en el discurso social. Los avances en la consulta son eminentemente formales.

El requisito de que las consultas se lleven a cabo a través de procedimientos adecuados implica que, normalmente, haya un trámite "formal" definido por el Gobierno. En este sentido, conforme a la Directiva Presidencial 01 de 2010 se estableció:

> a) El proceso de Consulta Previa siempre deberá cumplir las siguientes fases: i) Preconsulta, ii) Apertura del proceso, iii) Talleres de identificación de impactos y definición de medidas de manejo, iv) Pre-Acuerdos, v) Reunión de Protocolización, vi) Sistematización y seguimiento al cumplimiento de acuerdos, vii) Cierre del proceso de Consulta Previa. Estas fases se entenderán como un protocolo sugerido por el Grupo de Consulta Previa, y su aplicación estará supeditada a los acuerdos establecidos por la comunidad en consulta y el interesado.

La directiva agrega que el Grupo de Consulta Previa del Ministerio del Interior y de Justicia, con el apoyo de la Dirección de Acceso a la Justicia del mismo, velará por el cumplimiento de las fases señaladas bajo la prerrogativa de la protección de los derechos fundamentales y que, en los eventos que sea necesario, se expedirán resoluciones o actos administrativos con el objeto de conminar el cumplimiento de todos los acuerdos previstos en los procesos de consulta previa.

También establece responsabilidades y procedimientos de obligatorio cumplimiento para las entidades y organismos del sector central y descentralizado del orden nacional con el objeto de garantizar el derecho a la consulta previa con los grupos étnicos. Sin embargo, como vimos más arriba, los mecanismos para lograr el cumplimiento y la defensa de este derecho son insuficientes e ineficaces, pues la simple conminación por parte de un grupo de funcionarios sin ninguna capacidad política y sin la suficiente fuerza técnica no mejora la calidad de los procesos de consulta en Colombia. Es evidente la debilidad institucional del Grupo de consulta previa, que no cuenta ni con el personal que cubra la demanda del propio Estado ni con los recursos técnicos y administrativos para encarar el tránsito de la locomotora de la minería.

La reciente Ley 1437 del 18 de enero 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, establece en su artículo 46 la consulta obligatoria: "Cuando la Constitución o la ley ordenen la realización de una consulta previa a la adopción de una decisión administrativa, dicha consulta deberá realizarse dentro de los términos señalados en las normas respectivas, so pena de nulidad de la decisión que se llegare a adoptar". Esto da cuenta de desarrollos ciertos en el tema por parte del legislativo que vienen desde la Ley 21 de 1991 y constituyen el acervo legal en la materia, pero que en estricto sensu son mera forma puesto que las instituciones, las empresas y multinacionales tienen poca o nula conciencia frente a este derecho, que es más bien visto como un obstáculo por la mayoría de los abanderados del desarrollo.

Con ley de consulta o sin ella es poco probable resolver la necesidad de adecuación de definiciones normativas de alcance general a las singularidades étnicas y culturales de cada pueblo o comunidad étnica, especialmente en lo relativo a la definición de comunidad, ámbito territorial, instituciones representativas, territorio, y cosmovisión espiritual; pero resulta aún más improbable que se compaginen las visiones de planes de vida y planes de desarrollo.

Nos queda entonces profundizar en estas preguntas para la reflexión que viene con el gobierno de la prosperidad:

- ¿La Corte Constitucional debe continuar en la línea de ampliación de este derecho, incluso si la efectividad y eficacia del mismo es nula en la mayoría de los casos?

- ¿Es la ley de consulta previa la llamada a resolver los diferentes dilemas o profundizará las asimetrías existentes en la práctica?

- ¿Si el ejercicio jurídico –lucha legal– de la consulta previa desmoviliza la lucha social y permite la cooptación de líderes, procesos y reivindicaciones por parte del Estado y de las empresas, qué otras alternativas reales se tienen?

- ¿Se ejerce por parte del Estado y las empresas un uso doble de la legalidad y del derecho a la consulta con la consecuente ineficacia de lo legal? y, ¿si acontece lo mismo por parte de los propios pueblos y comunidades afrocolombianas, en qué marco jurídico institucional basarse para lograr la coherencia institucional legal política y social que se requiere?

Bibliografía

Alfonso Sierra, Tatiana; Grueso Castelblanco, Libia; Prada Rivas, Magnolia; Salinas

Abdala, Yamile; y Lemaitre Ripoll, Julieta. *Derechos enterrados: comunidades étnicas y campesinas en Colombia, nueve casos de estudio*. Bogotá, Universidad de los Andes, 2011.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia SU-039 de 1997 (El Caso U'wa).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-652 de 1998 (Caso Urrá).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-769 de 2009 (caso Proyecto Minero Mandé Norte).

Due Process Of Law y Oxfam. *El Derecho a la Consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas: la situación de Bolivia, Colombia y Perú*, Lima, Gama Gráfica S.R.L., 2011.

Instituto Latinoamericano de Servicios Legales y Alternativos –ILSA-. *El Derecho a la consulta previa en América Latina: Del reconocimiento formal a la exigibilidad de los derechos de los pueblos indígenas*, Bogotá, Publicaciones ILSA, 2009.

Malinowski, Bronislaw. *Los argonautas del pacífico occidental*. Barcelona, Ariel, 1990.

Max-Neef, Manfred. *Desarrollo a Escala Humana. Una opción para el futuro*, 1993, Publicación digital en http://www.dhf.uu.se/pdffiler/86_especial.pdf

Ministerio de Interior y de Justicia. "Taller de Capacitación sobre el Proceso de Consulta Previa. S.f.", 2010, Publicación digital en http://www.congreso.gob.pe/dgp/ciae/carpeta-informativa/derecho_cons_puebl_indige/talleres/Taller_capacitacion_Proceso_Consulta_Previa.pdf.

_____. *La Consulta Previa a Pueblos Indígenas y Tribales: Compendio de legislación, jurisprudencia y Documentos de Estudio*, Bogotá, Imprenta Nacional de Colombia, 2006.

ONIC. *El derecho fundamental a la consulta previa de los pueblos indígenas en Colombia*, Bogotá, Espacio creativo impresores, 2011.

ONIC, CNOA. *Sistematización de procesos de Consulta previa en Colombia*, Bogotá, OXFAM- Unión Europea, 2011.

Serje, Margarita. "ONGs, indios y petróleo: el caso U'wa a través de los mapas del territorio en disputa", 2003, Publicación digital en: http://www.ifeanet.org/publicaciones/boletines/32(1)/101.pdf.

4

Minería:

CONFLICTOS SOCIO-AMBIENTALES,

despojo y territorialidad

HABITAR CASAS sin TECHO: la minería en los páramos

Joaquín Molano Barrero[1]

La realidad es integral pero el manejo y
el uso no es íntegro ni evoca la integridad.
En lo holístico no termina todo.

Julio Carrizosa

Presentación

Luego de tantos años de sometimiento y dominación, no dejamos de ser la despensa del mundo civilizado. El esplendor y progreso de los países que nos han subyugado tiene que ver con nuestra miseria. Después de colonizarnos y empobrecernos, continúa el saqueo y la destrucción de uno de los lugares y paisajes más privilegiados del planeta: el mundo ecuatorial, super-húmedo, selvático, de extensas planicies inundable atravesadas por caudalosos ríos y con montañas coronadas de nieves, glaciares, complejos lagunares y páramos exclusivos de

1 Ciudadano colombiano en ejercicio. Geógrafo y ambientalista. Docente Excepcional de la Universidad Nacional de Colombia. Actual director del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Central en Bogotá.

estas cordilleras andinas Las prácticas avasallantes del modelo civilizatorio europeo impuesto han provocado la desestabilización del entorno natural al devastar la biodiversidad andina, sin permitir saber de su importancia y riqueza.

En consideración de Natalicio (2011), palabras muy fuertes y muy tristes como genocidio, latrocinio[2] y ecocidio definen la realidad de la historia más reciente del continente latinoamericano, de sus pueblos y especies originarias: irresponsables intervenciones desregularon los delicados equilibrios de los ciclos biogeoquímicos, los procesos edáficos, los ciclos hidrológicos y aun la misma evolución en que se encontraba la vida y sus ambientes. Después de agotar la multiplicidad de la vida en las montañas, de deteriorar y acabar con la fertilidad de las tierras y de querer borrar de tajo las culturas originarias mediantes vergonzosas prácticas genocidas, han venido ahora por lo que les falta y lo que nos queda: los recursos del subsuelo. Entre tanto, los gobiernos se deshacen en atenciones con los inversionistas para que realicen actividades mineras a lo largo y ancho del país.

En este texto haré alusión a la minería en las altas montañas y particularmente en los páramos de Colombia.

Minería en el mundo del agua y de la vida: crisis y catástrofes

Junto con la destrucción de sus páramos, Colombia vive una de las crisis ambientales más graves en su geohistoria territorial; crisis que se vincula con el modelo civilizatorio de la racionalidad impuesta, el no reconocimiento de los saberes y haceres locales, el desconocimiento y abuso de la biodiversidad, la imposibilidad de las ciencias para entender la complejidad del entorno ecuatorial y las ideologías que nos impiden desentrañar las estrategias del poder y del saber.

Todo el país sufre agudos procesos de transformación, como por ejemplo la incesante tala de las selvas que cubrieron casi todo el territorio continental. Estas acciones se revierten en infertilidad y erosión de los suelos, desestabilización de las montañas, desregulación de las aguas que inundan antiguos cauces, así como pérdida de la multiplicidad de la vida más rica del planeta, recreada de manera excepcional en el mundo ecuatorial.

Dentro de la desestabilización que impacta a las montañas andinas sobresale la destrucción de los páramos, esos territorios, paisajes y lugares inigualables y únicos en el mundo. Este espacio de reflexión busca concitar la atención sobre la gravedad de las actividades mineras que se vienen desarrollando en las altas montañas y sobre la entrega de tierras que realizan los gobiernos en beneficio de empresas multinacionales con el fin de estimular la inversión

2 Por latrocinio se entiende hurto, dolo, pillaje, rapiña, saqueo. El fraude que se hace con los intereses de los demás.

extranjera, la cual, según ellos, dará el necesario impulso a la locomotora del desarrollo minero. No se conserva la vida, se respetan las aguas ni tampoco se desarrolla el ser humano: se desarrolla una locomotora del despojo.

Ante tales amenazas y niveles de riesgo, resulta de crucial importancia promover una verdadera conciencia territorial-ambiental que vincule acciones de defensa y resistencia cultural y popular, para impedir los desastres que produce la agresiva extracción minera y que, sin lugar a dudas, tendrá fuertes y nefastos impactos no solo en las altas montañas, sino en todo el territorio nacional. No en vano se destruye la belleza de los paisajes. La ampliación de la frontera extractiva no toma en cuenta ni asume los graves impactos sobre los sistemas biológicos, las huellas de los pueblos, la intoxicación de los suelos, el envenenamiento de las aguas y la polución del aire. El hecho de privar a los pueblos y seres tutelares de sus lugares y encantos constituye una agresión etnocida y también un empobrecimiento de la vida en todas sus expresiones y condiciones esenciales.

La pobreza constituye uno de los principales problemas ambientales que tenemos, pues expresa los niveles de degradación que las acciones de los comerciantes y agentes del mercado implementan, respaldados por gobiernos que no reconocen los valores ambientales y culturales sobre los cuales les corresponden legislar. Se privilegian los intereses particulares, las rentabilidades a corto plazo, la ampliación de la deuda externa, los subsidios del propio gobierno, el aumento de la productividad y el incremento del uso de agroquímicos y venenos, todo en real detrimento de la naturaleza de las montañas y las comunidades andinas.

Luego de agotados los suelos y la biodiversidad original andina, aún queda el horizonte del subsuelo con todas sus riquezas. Hacia esos horizontes estructurales apunta la minería extractiva, una actividad completamente insustentable que hace parte de la continuada destrucción y saqueo, lo cual nos obliga a introducir una mirada muy atenta sobre las implicaciones y efectos que tendrá para el país en el corto y mediano plazo. Se trata de una nueva mirada a la realidad que vivimos y un llamado a la sensibilidad y la pertenencia: un llamado a la conciencia y a la acción, a entender que no se trata de destruir para sobrevivir ni de dominar para expandir el caos[3].La conciencia clara y las acciones proyectadas nos permitirán comprender que el saqueo y la destrucción de la naturaleza y la cultura nos trazan a los pueblos un horizonte sin futuro. El desarrollo que nos proponen nos da igual, no nos implica. Se trata de un concepto hegemónico que nos promete la felicidad y el bienestar en el contexto de la economía de mercado y el consumo ilimitado. ¿Por qué no entender el engaño y las razones que lo sostienen?

Debemos reconocer que a nivel académico se han institucionalizado una escuela y una universidad fragmentadas, imitadoras y acríticas: llamo la atención sobre la educación que

3 Se trata de vivir, de vivir bien, del buen vivir, de visibilizar y proponerle a la vida bien-estar, de propiciar una cultura de la vida para vivir interconectado a través de prácticas cotidianas de respeto, equilibrio y armonía (CAOI, 2010); no de sobrevivir como víctima de una tragedia o una catástrofe.

se imparte, cuyos paradigmas nos imponen los caminos que debemos recorrer, lo cual no nos permite volver sobre nuestros orígenes, reconocernos territorios reales, interpretarnos a partir de nosotros mismos (Geraiges, 2006),comunicarnos e involucrarnos solidariamente[4] ni tampoco reconocer los verdaderos actores y factores que determinan una formación sesgada y disciplinar que desorienta y limita la comprensión y el compromiso de nuestra realidad social y territorial. ¿En qué tipo de escuela depositamos la esperanza y anclamos los principios para enfrentar el avasallamiento?

Se torna necesario repensar las teorías, aclarar las nociones, reinterpretar la realidad e imaginar caminos que anticipen el futuro con el propósito de revertir situaciones de destrucción, pobreza y miseria impuestas por el colonialismo intelectual y las ideologías del control, pues, como lo expresó Vandana Shiva al recibir el Premio Sídney de la Paz en noviembre del 2010, el desarrollo no sustentable se acompaña de tres niveles de violencia: la violencia contra la tierra, expresada en grandes crisis ambientales; la violencia contra la gente, manifiesta en pobreza, indigencia y desplazamiento; y la violencia de la guerra y el conflicto, que expropia territorios y recursos de comunidades y países.

Permitir que se descumbren los páramos por acción de actividades mineras equivale a construir casas sin techo, a implementar los niveles de violencia antes señalados. Solo quienes viven bajo techos rotos saben por dónde se mojan, expresa el refrán popular. La casa grande de las montañas de los Andes será de intemperie y lluvias, de vientos que apagarán el fuego, de paredes derruidas y cayendo, de hogares destruidos y habitantes desplazados, de estructuras debilitadas y de una total ausencia del bienestar. Con páramos intervenidos y casas sin techo es imposible mantener la vida, cosechar el agua y vivir en los territorios altos de los Andes colombianos.

Los páramos no pueden desaparecer. Imposible permitir su destrucción, más aún por manos ajenas. Todas las intervenciones que se hagan en los páramos producirán efectos sobre el tejido ambiental y social de las vertientes y las montañas en general, donde solo hallaremos ríos torrentosos, envenenados e incontenibles, deslizamientos y derrumbes, suelos intoxicados e infértiles, avalanchas e inundaciones, desplazamiento de pueblos empobrecidos empujados hacia la miseria: ningún tipo de desarrollo humano, únicamente catástrofes, incertidumbres e injusticias. Antes del fin, todo por hacer. Defender los páramos y las montañas no es una tarea menor ni romántica cuando está en juego la biodiversidad, la cultura y el buen vivir: nuestra propia casa.

4 Santos (2006) considera que la generación local de nuevas solidaridades, vividas en la emoción, permiten soluciones locales y globales a partir de lo que hacemos todos los días. Sabemos que hay una producción del mundo todos los días. Cultivar la solidaridad abre los espacios para el reconocimiento y el surgimiento de la reciprocidad, camino por donde se llega a la solidaridad humana. En palabras de Nicolás Buenaventura, que uno siempre tenga la tentación de la generosidad.

Los páramos colombianos: necesaria visión de actualidad y trascendencia

Mientras haya alguien percibiendo el misterio de las cosas,
los secretos del agua, de las selvas,
de la oscuridad y de la memoria,
el mundo estará a salvo, aunque los demonios
se afanen en traficar con sus armas y sus venenos.
Algo significa el musgo que cubre las piedras,
la violenta luz que gasta las cosas,
lo que trazan las alas en el viento sobre los estanques.

William Ospina, 2010

Viajemos por los páramos con el fin de reconocerlos, encontrar su importancia, entender sus significados, determinar sus lugares y analizar la encrucijada en que se encuentran estos territorios por las amenazas y riesgos que provienen de permitir la extracción de bienes mineros, la expropiación de sus aguas y el saqueo de su biodiversidad. No existe aún una definición

clara y suficiente que permita entender las esencias, significaciones y funcionalidades de los páramos. Dicha carencia se debe a la gran diversidad de visiones, enfoques e interpretaciones con que se han abordado, por la fragmentariedad disciplinar con que se miran, por la misma variedad de páramos existentes y por los procesos socioculturales y geohistóricos que han intervenido en su transformación y construcción, todo lo cual crea confusión y facilita la duda y la intervención extractiva.

Una primera referencia al hablar de los páramos es que estamos haciendo alusión a las montañas ecuatoriales andinas. Relacionamos con ellas aguas, nieblas y glaciares; evocamos mundos mágicos y sagrados; vinculamos nubosidad y firmamentos despejados con estrellas hidrográficas; y, necesariamente, hablamos de territorios plenos de vida planetaria, dioses tutelares, huellas culturales que conforman bellos y singulares paisajes. Son territorios orográficos que regulan y vigilan desde las alturas la totalidad de las montañas con sus altiplanos, vertientes y valles interandinos.

Los páramos no constituyen un fragmento del territorio andino, sino un complejo estructurante del mundo ecuatorial andino. La territorialidad paramuna contiene lugares que se habitan, huellas culturales palpables que se leen y lazos afectivos que expresan pertenencia, vinculación y formas de ser y de vivir. En este sentido, los páramos reclaman una concepción íntegra de su hábitat, de la vida, de las prácticas materiales y espirituales y de los profundos significados, pensamiento y sentidos que expresa. El rescate y la defensa de los páramos deben ir de la mano de una visión territorial y una profunda comprensión ambiental de sus paisajes y sus pueblos. Infortunadamente, esta visión está ausente o es totalmente omitida por la institucionalidad para permitir la destrucción de las altas montañas.

Los páramos colombianos (60% de los páramos del mundo) no pueden continuar explicándose y entendiéndose fragmentariamente en sus aspectos físicos, biológicos, ecosistémicos, paisajísticos y economicistas. Esta manera de verlos no solo es reduccionista, sino también peligrosa por lo ahistórica y particularizante. Ante la amenaza y los impactos de la minería, que nos ofrece en el futuro próximo un país devastado, debemos construir y trazar conjuntamente visiones, concepciones y contextos que nos permitan ir a la realidad del mundo de los páramos, articulando pensamiento y estrategias de acción para preservarlos, y definir maneras de actuar ante la agresión destructiva. Urge construir un verdadero pensamiento territorial y ambiental desde la convergencia de lo ético, lo político, lo cultural y lo social, que haga comprensible las formas de ver, valorar y defender la bondadosa casa de las montañas que habitamos.

La multiplicidad de la vida en las altas montañas ecuatoriales

Toda vida tiene un valor intrínseco
que no puede quedar condicionado
a la voluntad de los demás.

Ignatieff, 2004

Los páramos tienen su origen con el proceso de surgimiento de la Cordillera de los Andes desde los fondos oceánicos y, particularmente, con la consolidación de sus relieves en los últimos cinco millones de años. Altitudinal y longitudinalmente aparecieron variados relieves sobre los ejes andinos, como en los relieves insulares, donde a su vez se crearon ambientes, paisajes y condiciones para que fueran ocupados por la vida ecuatorial y la procedente de otras zonas.

Las vertientes andinas fueron copadas por selvas de distinta composición, estructura y funcionalidad: selvas que cubrieron las montañas profusamente desde el nivel del mar hasta los 4.000 m.s.n.m., estableciendo contacto y continuidad con los páramos. En el inmenso mar de vida selvática que cubría los Andes, sobresalía sobre sus cumbres una vegetación especial que los españoles vinieron a denominar páramo. Los páramos constituyen la culminación de la vida ecuatorial sobre las montañas ecuatoriales andinas y configuran, con lagunas, relieves enhiestos, cumbres nevadas, pantanales y morfología glaciar, paisajes exclusivos por su belleza y composición escénica.

Todas las altas montañas del mundo poseen algunos tipos de vegetación, pero solo las altas montañas ecuatoriales andinas tienen páramos. En otras palabras, los páramos existen exclusivamente en las altas montañas andinas neo-ecuatoriales. Nuestros páramos son únicos en el mundo.

Tomando en cuenta la rica historia geo-estructural andina y la muy larga y compleja conformación y evolución de los ambientes en las montañas húmedas, se puede afirmar que la vida paramuna se adecuó y dio respuestas positivas para permanecer y evolucionar en rigurosas condiciones: atmósferas enrarecidas, bancos de nubes de procedencia oceánica o producidas por la evapotranspiración de las selvas, elevada insolación, lloviznas, heladas, nieblas, aguaceros, pantanales y granizadas. El frío y la humedad de las selvas de las altas montañas complementaban los procesos ambientales de los páramos y sustentaban, a su vez, la vida de las moles glaciares.

La vegetación y la fauna de los páramos son muy ricas, diversas, propias y cosmopolitas, consideradas únicas y propias de los Andes ecuatoriales americanos. En su origen, la vida paramuna proviene de distintas especies neo-ecuatoriales relacionadas con antiguas selvas, pantanales bajos, relieves incipientes en evolución, antiguos escudos e islas litorales; todos ellos ambientes y formaciones vegetales diversos desde donde se provocaron los procesos de

dispersión –emigración e inmigración–, los cuales ocurrieron en simultaneidad con el progresivo levantamiento de los Andes, sucedido en los últimos cinco millones de años.

Al estudiar los páramos Cleff (1978) encontró que hacia el inicio del periodo Cuaternario, las zonas altas y frías de los Andes, convertidas en caminos temperados, permitieron el acceso a especies sub-antárticas y austral-antárticas, las cuales vinieron a hacer parte de la vegetación paramuna. Van der Hammen (1983) considera que dicha vegetación llegó antes de que arribara la vegetación holártica, principalmente vegetación sub-ártica, de zonas templadas y cosmopolitas, biota que hizo tránsito hacia los páramos con la evolución conjunta del Istmo centroamericano y el surgimiento de sus cordilleras volcánicas.

Con la inmigración de estas especies provenientes de las zonas altas sub-polares, migraron también otras especies de los Andes Centrales y Australes, así como de las Montañas Rocosas, los Apalaches norteamericanos y los Andes centroamericanos, taxones evolucionados en los más diversos ambientes, los cuales sufrieron un proceso de adaptación a las alturas andinas frías y húmedas.Igualmente, fue posible que taxones de origen africano se adaptaran y especiaran en los ambientes extremos de los páramos ecuatoriales. Además, con el arribo de los europeos se introdujeron especies alpinas y de ambientes equivalentes incorporados de Asia y África, las cuales vinieron a enriquecer las comunidades vegetales de los páramos.

Tanto plantas como animales debieron, en su momento, responder a un conjunto de condiciones ambientales de altura, entre las cuales se destacan, según Luteyn (2005), atmósferas desaturadas con presiones bajas de gases como el oxígeno y el dióxido de carbono; temperaturas bajas y fluctuantes; intensa radiación ultravioleta, apenas reguladas por las nubes y las nieblas; cambios rápidos de insolación resultantes de una rápida absorción o pérdida de calor; el efecto desecante de los vientos; la sequía ecofisiológica debida a la combinación de bajas temperaturas y elevada transpiración; la acidez de los suelos y la alta presión osmótica del agua; y, finalmente, el deterioro físico que causa el granizo y las heladas.

Ambientes de tan extremado rigor como los antes anotados constituyen buena parte de las condiciones en que se desarrolla la vida en las altas montañas ecuatoriales, los cuales se complementan con la elevada humedad relativa, los ritmos pluviales estacionales y los distintos sistemas de uso y manejo desarrollados por los pueblos andinos a través de los siglos. Esta larga y rica historia evolutiva de las montañas, los ambientes y las adaptaciones de la vida, no puede desaparecer por causa de una minería irresponsable. En los páramos no hay malezas: las malezas no existen sino en los lenguajes excluyentes. Cada plantita paramuna es un milagro de la vida que la torna excepcional y que por ningún motivo puede conducirse al exterminio.

Analizando la vida paramuna podemos resaltar el sorprendente valor adaptativo frente a las condiciones extremas en que se desarrolla. Las estrategias exitosas logradas en tales condiciones ambientales se reflejan en la morfología, los procesos ecofisiológicos y la plasticidad genética. Las formas vivas se agrupan y distribuyen conformando alfombras de musgos sobre espesas capas de materia orgánica. Las plantas poseen relucientes pilosidades protectoras del

follaje. Se encuentran plantas arrosetadas y en macollas[5],así como apretados cojines sobre humedales y turberas, y plantas micrófilas y litófilas, entre otras tantas, las cuales conforman esa trama evolutiva de la vida que ha originado estructuras exitosas y definido estrategias únicas y excepcionales no solo para perdurar, sino para interactuar como poblaciones y asociaciones estrechamente vinculadas con la captación, retención, regulación y generación de la riqueza hídrica, tan primordial para toda la vida andina y para las culturas ecuatoriales.

En términos de su distribución, la vegetación paramuna presenta distintos tipos de comunidades como los pajonales, complementados con frailejonales y las plantas arrosetadas. Las regiones con mayor expresión de la diversidad florística corresponden a los páramos de Colombia, donde cerca del 40% de su flora presenta una distribución restringida con considerables grados de endemismo y especiación. Biogeográficamente, las áreas paramunas presentan los mayores valores de diversificación de especies en todos los grupos, como también la mayor expresión de especies con área de distribución restringida (Rangel, 2002).¿Se puede alterar y destruir esta riqueza florística con el único propósito de privilegiar intereses extraños?

Los páramos colombianos, de acuerdo con Rangel (2002a), son los más representativos en combinaciones fitoecológicas, pues poseen una alta presencia de los componentes florísticos del resto de los páramos ecuatoriales debido a la variedad de relieves andinos, la doble influencia marítima y oceánica sobre el territorio continental y la ubicación geográfica frente a regiones ístmicas, selváticas y sabanícolas, con aportes de precipitaciones diferenciales acompañadas de ritmos diarios e interanuales del tiempo atmosférico.

La vegetación posee delicadas estructuras morfológicas de adaptación, es heterogénea en tanto biotipos y presenta formas arbustiva, rastrera y psicrófita, producto de las exigencias provocadas por las extremas condiciones establecidas por las glaciaciones y por el rigor extremo del ambiente diario sometido a los cambios del tiempo, lo cual genera procesos de diversificación y especiación que dan como resultado fenómenos elevados de endemismo: de cada cincuenta especies, alrededor de treinta son endémicas. Esto, según Kappelle (2005), constituye una flora única y extraordinariamente rica, componente fundamental del sobresaliente "punto caliente" (hotspot[6]) en los Andes septentrionales.

No pueden arder los páramos, pues constituyen uno de los territorios más extraordinarios del sistema andino y del país por sus paisajes de vida, el carácter único de sus formaciones vegetales, el elevado nivel de endemismo y especiación, todo lo cual se expresa en la

5 Consideradas unas de las estructuras, biotipos y estrategias más exitosos en los páramos y altas montañas.

6 Un punto caliente de biodiversidad es una región biogeográfica con significativas reservas de biodiversidad que está siendo intervenida por actividades humanas. Este concepto fue creado por Norman Myers en 1988. Para determinar un punto caliente de biodiversidad la región debe tener dos criterios estrictos: contar con al menos el 0,5‰ 1.500 especies de plantas vasculares endémicas, y haber perdido por lo menos el 70% de su vegetación primaria. Estos sitios soportan alrededor del 60% de las plantas, aves, mamíferos, reptiles y especies anfibias, con un rango muy alto de especies endémicas.

unicidad, la fitodiversidad y la diversidad de unidades morfológicas. Allí se encuentran cerca de 4.000 especies de plantas vasculares (Samper, 2000), lo cual demuestra la riqueza florística desarrollada en las elevadas y húmedas montañas ecuatoriales. Según las condiciones de los ambientes y los tipos de hábitats, se forman reconocidos mosaicos de vida asociados a factores de zonalidad y azonalidad, ambientes húmedos y súper-húmedos, propiedades edáficas y litófilas, influencia o ausencia de los vientos, lo que da lugar a 327 comunidades vegetales, la mayoría de las cuales hacen referencia a selvas, matorrales, pajonales, bosquecillos y frailejonales (Rangel, 2000).

Los paisajes paramunos, conformados por diferentes tipos y estructuras de vida, por lo general cuentan con una alta capacidad de almacenamiento de agua que es además indicativa de la calidad y cantidad de agua captada y retenida (Cleff, 2002). Sin ninguna duda, en las altas montañas ecuatoriales y sus páramos se encuentra el origen de las fuentes y el soporte del sistema hidrológico colombiano, lo cual vincula a los páramos con todo el territorio del país. Los páramos son y constituyen inigualables paisajes de vida enclavados en el firmamento de los Andes, tachonados de estrellas hidrográficas que nos dan la vida, los ríos y el sustento.

Páramos: territorio de agua, vida planetaria e intervención minera

El agua es la clave oculta de los páramos y la fuente visible de las sociedades ecuatoriales. La vida paramuna es *sui generis* y constituye un verdadero jardín planetario, dado su origen, composición y multiplicidad. La historia planetaria nos regaló estos bellos y diversos jardines sobre las frías cumbres ecuatoriales andinas, donde a su vez nos ha correspondido habitar. En tiempos presentes, de acuerdo con Sarmiento (2004), las comunidades imperiales que practican una economía sin límites políticos, ecológicos, sociales y éticos, y que buscan controlar las riquezas del planeta y acumularla junto con la desigualdad y la injusticia, han llegado al país atraídas por los estímulos que los gobiernos ofrecen a la inversión extranjera, dentro de la política tácita de mantener el país en venta. Así, han arribado a los páramos y las montañas que los sostienen, haciendo uso del monopolio de la ciencia y de la tecnología, la cual proviene de la investigación aplicada, la cual manejan las potencias en un 90% y que en un 65% es investigación militar.

Estos elementos tecnológicos son trasladados por las empresas transnacionales para extraer las riquezas del suelo, la biodiversidad y el subsuelo. De esta manera, las encontramos con el beneplácito del gobierno en las altas montañas diseñando e implementando megaproyectos mineros que impactan de manera agresiva e irreversible los territorios paramunos. Se trata de un modelo minero-energético que trae gravísimas consecuencias sociales y ambientales para todo el país. La sabiduría popular nos recuerda que es mejor cultivar nuestros propios jardines antes de que nos traigan flores. Surgen así serios interrogantes: ¿cómo defender los

dones que heredamos de la madre tierra?, ¿cómo permitir que extraños arrebaten la base de nuestra sustentación territorial?, ¿cómo permitir que las selvas mueran, los cultivos se agosten y la sed no encuentre calma? Estas inquietudes y preocupaciones crecen con la entrega de concesiones que se dan sobre los páramos, las húmedas montañas, los altiplanos y las vertientes, es decir, sobre todo el país andino y extra-andino.

Debemos resaltar que somos un país del agua en un subcontinente que posee el 26% de los recursos hídricos del planeta. Una gran reserva y un potencial de agua dulce. El agua nos identifica como país y nos convoca a defender los territorios que ocupa y que ha creado. Además, embellece los paisajes, alimenta la vida, es memoria viva, enmarca la cultura y da sentido a los pueblos del agua y a las culturas anfibias. Ante la progresiva escasez de agua en el mundo, hoy somos blanco de las empresas multinacionales, dado que en sus países de origen se han contaminado las aguas, lo cual, junto con un consumo industrial, agrícola, bélico, comercial y doméstico en ascenso, ha aumentado la escasez ante un consumo industrial, agrícola, bélico, comercial y doméstico en ascenso. Europa tiene más del 90% de sus ríos contaminados y Estados Unidos el 40% de sus ríos y lagos.

¿Qué es lo que está en juego en los páramos?

Como se mencionó antes, Colombia es un país del agua: se la considera uno de los países más lluviosos del mundo y sobre su territorio corren caudalosos ríos de dilatadas aguas, cuyas fuentes están sobre las elevadas cumbres andinas. Colombia, Venezuela y Ecuador poseen la mayor cantidad de glaciares ecuatoriales, que no son otra cosa que reservas de agua en las montañas nevadas, rodeadas de páramos y circundadas de lagunas. Los páramos y las montañas nevadas suministran agua a cerca de 80 millones de personas en los países ecuatoriales y sustentan importantes actividades agropecuarias y de servicio. ¿Qué significa contaminar o impedir que esta voluminosa población, carente de agua, se enferme o muera de sed?

Conviene preguntarnos cuál es el futuro del agua en el mundo ecuatorial donde están nuestros países. Esta pregunta es necesaria y urgente de abordar y responder ante el arribo de la gran minería alas altas montañas y, particularmente, a los páramos. La minería pone en peligro la continuidad de los nevados en el techo de los Andes, los cuales están estrechamente relacionados con miles de cuencas hidrográficas que se desprenden desde las alturas andinas. Si permitimos que la megaminería se extienda sobre las montañas, veremos cavar la tumba de los glaciares, las lagunas, los humedales y las principales estrellas hidrográficas que dan origen a los más importantes ríos del país. Por el lado que se mire, la minería en los páramos es insustentable y totalmente nociva por los nefastos efectos que produce tanto en la rica y diversa naturaleza que cubre las montañas, como en las comunidades que las habitan. Sus prácticas son de alto impacto ambiental, pues rompe con todos los límites que garantizan la continuidad de la biodiversidad y de las culturas altoandinas.

Permitir el desarrollo de actividades mineras en los páramos, con todos los impactos y dolores que causa, es incompatible con las obligaciones del Estado de proteger el derecho a disfrutar y a vivir en un ambiente sano y equilibrado, tal como lo plantea Ruiz (2011). Frente ala minería destructiva debemos incorporar y reclamar todos los derechos, pues la gravedad que implica el envenenamiento de las aguas no solo mata la producción acuática de las corrientes, sino que pone en cuestión la salud y la vida misma de las plantas, animales y personas que las consuman. Son muchos los delitos ambientales que la minería conlleva, sus prácticas de la minería son fuente inagotable de problemas y delitos ambientales (Gómez, 2011), de tal forma que, jurídicamente, la minería es también insostenible, principalmente en regiones culturalmente ricas y tan biodiversas como los páramos y las selvas.

La minería en las altas montañas representa un ataque a los glaciares, las lagunas, la biodiversidad de los páramos, las fuentes de agua, las comunidades campesinas e indígenas, la belleza de los paisajes y la armonía de las montañas. Es, también, una agresión para 80 millones de personas que consumen y producen bienes ligados al agua, una embestida al territorio donde se reconocen los derechos, la identidad y la razón de ser de personas, comunidades y pueblos, y una afrenta a todo el pueblo colombiano, que entiende que no se puede hablar de futuro sin contar con los páramos, sus fuentes, sus dones y sus seres tutelares.

Con la megaminería, los territorios de las comunidades rurales y urbanas reciben una bomba que los atomiza, ideada y lanzada por los propios inversionistas, los gobiernos entreguistas y el desarrollo económico, que lo justifica todo. De acuerdo con Bolívar y Chirif (1993), no podemos hablar de desarrollo cuando al aplicar sus políticas se usurpa a las regiones, se roba la tierra, se pulverizan y persiguen las organizaciones, y se niegan los derechos al territorio; todo lo cual deja regiones deprimidas con graves problemas sociales y un futuro ecológico incierto. Se trata de un cerco agobiante que se cierra, pero que, con los elementos ideológicos que se maneja, se promueve como desarrollo para justificar así los intereses de los grupos económicos (Arvelo, 1993).

Esta es la neocolonización expansionista y neoliberal que invade los territorios con empresas multinacionales que despojan y extraen recursos, haciendo de la guerra un medio para mantener sus negocios, intereses y mercados. Minambiente expresó recientemente que espera un incremento del14% de la producción de carbón con respecto al año pasado. Poco o nada importa la vida de la gente, sus derechos humanos, sus territorios, su desarraigo y su miseria. Los territorios expresan ahora el orden nacional e internacional, asumiendo temporalidades que no hacen coincidente el tiempo social con el tiempo multinacional (Molano, 2010).

La defensa de los páramos y las montañas no constituye solo un reclamo ambiental: ante la explotación y mercantilización de la naturaleza, el conocimiento y la cultura, los gobiernos firman tratados y realizan concesiones con las cuales abren las puertas de la casa y diseñan planes de venta y entrega del país. Esta concesiones pueden se catalogadas como expropia-

ciones neocoloniales bajo el modelo minero denominado extractivismo primario-exportador (Machado, 2010).

La defensa y continuidad de los páramos se alimenta con la resistencia de las comunidades y los movimientos sociales integrados en campañas de orden nacional que sustenten su política en la incorporación de los derechos de la vida. Es preciso exigir que se gobierne para defender el territorio, la cultura y las necesidades reales de las gentes, e impedir que la minería pueda llegar a intervenir áreas estratégicas como parques naturales, zonas protegidas y páramos. Urge debatir en torno al impacto de la minería sobre la calidad de las aguas, la vida, los alimentos y el patrimonio cultural de los pueblos.

Asimismo, se requieren espacios de inter-aprendizaje y la generación de procesos político-pedagógicos, como escuelas de sustentabilidad ambientales. Se trata de la vivencia-de-la-resistencia, la cual fragua conciencias y formas de solidaridad como expresión de nuevas maneras de sensibilidad y sociabilidad, y nuevas estrategias para habitar-producir-y-vivir el territorio. De esta manera, otro futuro es posible y otras alternativas de vida renacerán.

A la pregunta de qué es lo que está en juego en los páramos, respondo: el país, la soberanía alimentaria, la autonomía territorial, la salud del pueblo colombiano y los espacios sanos para que los niños viajen, sueñen y jueguen. Ningún rendimiento en la explotación de oro, carbón, plata, o molibdeno, por óptimo que sea en la explotación de oro, carbón, plata, o molibdeno, alcanzará para reparar la destrucción ambiental tan profunda y nefasta que genera la megaminería en los páramos. Ante la globalización, surge la necesidad de desarrollar una geopolítica de la autonomía que permita diseñar estrategias de defensa, preservación y disfrute de la vida.

Bibliografía

Arvelo J., Nelly. "Desarrollo sostenible y derechos territoriales de los indios amazónicos", en CEREC-Fundación Gaia, *Reconocimiento y demarcación de territorios indígenas en la Amazonia*, Bogotá, Editorial Presencia, 1993.

Bolívar, Ernesto y Chirif, Alberto. "La organización indígena y la defensa territorial", en CEREC-Fundación Gaia, *Reconocimiento y demarcación de territorios indígenas en la Amazonia*, Bogotá, Editorial Presencia, 1993.

Cleff, Antoine. *Vegetación del páramo neotropical y sus lazos australo-antárticos*, Instituto de botánica sistemática de la Universidad Estatal de Utrech, Bogotá, Igac-Universidad Nacional de Colombia, 1978.

_____. "Vegetación como recurso de agua en los páramos de Colombia", en *Estrategias para la conservación y sostenibilidad de sus bienes y servicio ambientales. Congreso Mundial de Páramos. Paipa, Colombia*, Bogotá, Panamericana, 2002.

Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas. *Buen Vivir – Vivir Bien. Filosofía, política, estrategias y experiencias regionales andinas*, Lima, 2010.

Geraiges, Amalia Inés. "Prefacio", em Geraiges, Amalia Inés; Silveira, María Laura y Arroyo, Mónica (organizadoras), *Questõesterritoriaisna América Latina*, São Paulo, Departamento de Geografía, Universidad de São Paulo- CLACSO, Cromosete gráfica e editora, 2006.

Gómez, Antonio Gustavo. "Minería y delito", 2011, Publicación digital en http://www.fiscaligraltucuman.gov.ar.

Luteyn, James. "Introducción al ecosistema de páramo", en Kappelle, Maarten y Horn, Sally (editores) *Páramos de Costa Rica*, Inbio, Ministerio de ambiente y energía, Wotro y The Nature Conservancy, San José de Costa Rica, 2005.

Machado, Horacio. "Minería, territorio, identidad. La resistencia a la minería transnacional desde la experiencia de BePe", 2010, Publicación digital en http://www.inpade.org.ar.

Molano B., Joaquín. "Diversidad ecosistémica y territorial en los páramos", Artículo inédito, Bogotá, 2010.

Natalicio, Ricardo. http://www.ecoportal.net. Año 12, N° 496, octubre de 2011.

Ospina, William. "Un libro necesario como el agua: el lugar de la espera", en *El Espectador*, 24 de octubre del 2010.

Rangel, Orlando. "Síntesis final. Visión integradora sobre la región del páramo", en Rangel, Orlando (Editor), *Colombia, diversidad biótica III. La región de vida paramuna*, Universidad Nacional de Colombia. Instituto de Ciencias Naturales. Editorial Unibiblos, Bogotá, 2002(b).

Rangel, Orlando. "Patrones de la flora y la vegetación de los páramos", en *Estrategias para la conservación y sostenibilidad de sus bienes y servicio ambientales. Congreso Mundial de Páramos. Paipa, Colombia*, Bogotá, Panamericana, 2002.

_____. "Preservación y restauración de los páramos de Colombia", en *Estrategias para la conservación y sostenibilidad de sus bienes y servicio ambientales. Congreso Mundial de Páramos. Paipa, Colombia*, Bogotá, Panamericana, 2002 (a).

Ruiz, Juan Carlos. 2011, Razones para declarar inconstitucional la forma de aprobación de los EIA en el Perú. Publicación digital en http://www.ecoportal.net/content/view/full/101450.

Samper, Cristian. "Prólogo", en *Colombia, diversidad biótica III. La región de vida paramuna*, en Rangel, Orlando (Editor), *Colombia, diversidad biótica III. La región de vida paramuna*, Universidad Nacional de Colombia. Instituto de Ciencias Naturales. Editorial Unibiblos, Bogotá, 2002.

Santos, Milton. "Por uma epistemología existencial", em Geraiges, Amalia Inés; Silveira, María Laura y Arroyo, Mónica (organizadoras), *Questões territoriais na América Latina*, São Paulo, Departamento de Geografía, Universidad de São Paulo-CLACSO, Cromosete gráfica e editora, 2006.

Sarmiento Anzola, Libardo. *Sistema mundo capitalista. Fábrica de riqueza y de miseria*, Bogotá, Ediciones Desde Abajo, 2004.

Van der Hammen, Thomas, et al. *La Cordillera Central Colombiana: Transecto Parque los Nevados. Estudios de Ecosistemas Tropandinos 1*. J. Vaduz-Berlín, Cramer-Gebr. Borntrager, 1983.

Vázquez Y., Carlos. *La destrucción de la naturaleza*. México D.F, Fondo de Cultura Económica, 2000.

EXPORTANDO MINERALES para IMPORTAR alimentos[1]

Diego Alejandro Ramírez Jaimes[2]
Erika Nathalia Ibagón Gaitán[3]

Más de cincuenta años de trabajo no han sido suficientes para erradicar la pobreza y el hambre en el mundo; por el contrario, en el marco de la crisis ambiental producida por el cambio climático, la crisis financiera y la desigualdad creciente, se han multiplicado las cifras mundiales del hambre, lo cual permite hablar también de una crisis alimentaria. Según la FAO, para 2010 cerca de 925 millones de personas padecían hambre, la mayoría de ellas pertenecientes a países en vía de desarrollo. Muchos atribuyen este fenómeno a la escasez de alimentos generada por los efectos del cambio climático, como sequías, inundaciones y erosión de los suelos, que causan pérdidas parciales o totales de las cosechas en todo el mundo.

Sin embargo, es preciso dar una mirada a procesos estructurales que se instauraron con la consolidación del sistema de producción dominante, que desde el siglo XVIII ha estimulado

1 Queremos dar un profundo agradecimiento a la profesora Patricia Jaramillo por su constante apoyo y acompañamiento, sin los cuales jamás podría haberse realizado este trabajo.

2 Sociólogo de la Universidad Nacional de Colombia.

3 Estudiante de Sociología de la Universidad Nacional de Colombia.

el uso de combustibles fósiles: tres siglos de abuso en el uso de combustibles y sustancias contaminantes han deteriorado el ecosistema global y agotado los factores productivos como la tierra, el agua y los demás recursos involucrados en la producción de alimentos.

Estos elementos no son los únicos a considerar en el análisis causal de la problemática alimentaria global, puesto que, además, otras actividades orientadas a la provisión de energía (extracción de petróleo, hidroeléctricas y producción de agrocombustibles) y el regreso de la economía global al patrón oro como referente de riqueza traen consigo procesos de explotación minera que generan la destrucción de grandes extensiones de tierra, lo cual reduce dramáticamente las áreas para la producción de alimentos.

Contrariamente, podríamos debatir dicha tesis si consideramos el actual auge agroproductivo mundial, pues la producción mundial de alimentos, lejos de ser insuficiente, rebasa las necesidades mundiales. En este sentido, Esther Vivas señala: "Hoy se produce comida para 12.000 millones de personas, según datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), cuando en el planeta habitan 7.000 millones de personas" (Vivas, 2011).

Entonces, ¿cuáles son las razones del hambre mundial? Una mirada más profunda al estado actual de las cosas, en especial a las políticas globales agroalimentarias que incluyen normatividad sobre la producción y comercio de alimentos a escala global, nos permitiría señalar que el hambre mundial bien pude deberse a factores políticos que se pueden explicar respondiendo a preguntas tales como "¿Quiénes controlan los recursos naturales (tierra, agua, semillas) que permiten la producción de alimentos? ¿A quiénes benefician las políticas agrícolas y alimentarias?" (Vivas, 2011).

Con el fin de buscar respuestas a estas preguntas y de señalar los factores de política que generan amenazas a la situación alimentaria mundial, este documento aventura tres parámetros de análisis a considerar como parte de las causas determinantes de esta realidad.

En primer lugar, la **liberalización de la economía alimentaria**, a través de la cual la producción agrícola de los países responde a los fines del orden comercial mundial y no al autoabastecimiento alimentario de las naciones. El surgimiento de bolsas de alimentos, "donde los precios no los establece la oferta y demanda local según las necesidades reales, sino que los especuladores compran materias primas (las acumulan) y las venden (las liberan en el mercado) en el momento en que más beneficios puedan obtener según las expectativas de oferta y demanda" (Asociación Paz con Dignidad, 2011), favorece el acaparamiento de los alimentos en manos de empresas e industrias alimentarias y limita el acceso a los alimentos en aquellas regiones que no cuentan con el capital económico y tecnológico para competir con los precios o adquirir los alimentos –convertidos en mercancías–.

Este negocio ha resultado bastante rentable para los inversionistas y ha impulsado igualmente la adquisición masiva de tierras fértiles en América Latina y África, las cuales aseguran el control de la producción agrícola. Esta actividad financiera se conoce como **acaparamiento**

de tierras y constituye el segundo aspecto a señalar como determinante en la crisis alimentaria mundial.

Sin duda alguna, el acaparamiento de tierras se ha acrecentado por la acción de ciertos países que, con el fin de controlar la producción de alimentos como granos y cereales para imponer los precios, adquieren las tierras fértiles en las naciones del sur, principalmente, o de los sectores productivos que emplean las tierras cultivables en la producción de productos agrícolas no alimentarios, como la palma, la caña o el maíz para agrocombustibles, las flores, los maderables y los recursos fitogenéticos entre otros.

En esta tendencia a la utilización de factores productivos agrícolas para fines no alimentarios, encontramos nuestro tercer factor: **la actividad minera**. Durante la última década se ha producido un auge minero que ha multiplicado el número de extracciones mineras a nivel mundial. Lo particular de este fenómeno es que, además de emplear los factores productivos agrícolas –tierra y agua–, los deteriora y agota. Esto genera un impacto regional, pues las principales afectadas son las comunidades de la región en la que se desarrolla la actividad extractiva.

La minería constituye un elemento de gran interés para entender la afectación de la producción alimentaria a nivel local en Colombia, pues el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 del presidente Santos, en el Plan de Inversiones, establece para el Sector de Agricultura una inversión de 15.505.993 millones de pesos corrientes al 2010, mientras que para el Sector de Minas y Energía hay presupuestada una inversión de 102.715.246 millones de pesos corrientes al 2010.

Teniendo en cuenta lo anterior, el tema central del presente artículo es mostrar cómo se ve afectada la seguridad alimentaria a razón de la explotación minera en Colombia y por qué el desarrollo minero implica un riesgo para la seguridad y soberanía alimentaria del país.

Estímulo a la minería: políticas mineras

En el año 2005 el gobierno de Uribe formuló el plan "Visión 2019: Colombia como un país minero", donde se expresa el propósitos de convertir a Colombia en uno de los tres países latinoamericanos con mayor inversión extranjera en el sector minero. Este plan responde, en parte, al incremento de los precios de los minerales en el 2001, lo cual proyectó a la actividad minera como un medio efectivo para el desarrollo económico del país.

La ejecución de este plan minero presentó como principal obstáculo la situación de conflicto armado en el país, lo cual desestimulaba la confianza inversionista; frente a esto, en el primer gobierno de Uribe se implementó la segunda fase del Plan Colombia, que aseguraría el control de los territorios y permitiría la entrada de empresas mineras internacionales en el territorio colombiano (Idárraga Franco, 2011).

Podría pensarse que el actual auge de exportación minera que se está viviendo no solo en Colombia, sino en América Latina en general, responde a los mandamientos del Con-

senso de Washington (1990), que pretendía llevar a los estados latinoamericanos a superar su condición de "subdesarrollados" mediante la disminución del control de estos sobre la economía. Es así como la banca multilateral propone a los países latinos soluciones como: privatización, desregularización, disciplina fiscal, reducción del papel del Estado, apertura de las economías y reducción o suspensión de los subsidios a la producción nacional.

El geólogo Julio Fierro, en su presentación para el seminario Tierra: entre la minería, la seguridad alimentaria y el medio ambiente del día 17 de mayo del 2011, definió la confianza inversionista para las grandes transnacionales de la siguiente manera:

> Las fortalezas del sistema tributario en Colombia son las siguientes:
>
> - Posee la más baja tasa efectiva de impuesto sobre utilidades corporativas.
> - No tiene impuesto de retención sobre ganancias giradas al exterior.
> - Cuenta con el más bajo IVA promedio.
> - Ofrece el más bajo impuesto de retención sobre servicios técnicos y de ingeniería extranjeros
> - Gran deducción de impuestos por inversiones fijas
> - Requiere el menor número de horas empleadas en la preparación del pago de impuestos en razón de mejoramientos significativos durante el último par de años en términos de significaciones y reducciones en el número de pagos requeridos.
> - Historia reciente de reformas tributarias beneficiosas para la minería, sin señales de cambios negativos en políticas a futuro.
> - Acuerdos de estabilidad tributaria pueden potencialmente garantizar tanto el impuesto al ingreso como las regalías mineras.
> - Relativamente baja inversión y requisitos de sobrecarga tributaria para calificar por acuerdos de estabilidad tributaria.

Lo anterior, convierte a Colombia en uno de los países latinoamericanos preferidos para la inversión extranjera.

Adicionalmente, en la sección *¿Por qué Colombia?* de la página web del Sistema de Información Minero Colombiano –SIMCO– encontramos la siguiente información sobre los incentivos que el país otorga a los inversionistas extranjeros:

Los **Incentivos a los Inversionistas** que Colombia tiene para ofrecer:

- Dos tipos de Zonas Francas disponibles: Zona Franca Permanente y Zona Franca Uniempresarial.
- 15% de impuesto sobre la renta y posibilidad de vender en mercados locales.
- Los inversionistas pueden suscribir Contratos de Estabilidad Jurídica con el gobierno colombiano, el cual puede tener una duración entre 3 y 20 años. Dependiendo del sector, se puede presentar exención de renta por 20 años en varios sectores.
- Existen muchas otras deducciones impositivas que el gobierno colombiano ofrece para los inversionistas (SIMCO, http://www.simco.gov.co/).

Lo anterior se suma a una política minera, formulada en el Código de Minas (Ley 685 de 2001) y su modificación (Ley 1382 de 2010), que favorece ampliamente la gran minería transnacional. Según el artículo 271 del Código de Minas los únicos requerimientos para otorgar títulos mineros son:

> **Requisitos de la propuesta**. La propuesta para contratar, además del nombre, identidad y domicilio del interesado, contendrá: a) El señalamiento del municipio, departamento y de la autoridad ambiental de ubicación del área o trayecto solicitado; b) La descripción del área objeto del contrato, y de su extensión; c) La indicación del mineral o minerales objeto del contrato; d) La mención de los grupos étnicos con asentamiento permanente en el área o trayecto solicitados y, si fuere del caso, el hallarse total o parcialmente dentro de zona minera indígena, de comunidades negras o mixtas; e) Si el área abarca, en todo o en parte, lugares o zonas restringidas para cuya exploración y explotación se requiera autorización o concepto de otras autoridades, deberán agregarse a la propuesta de acuerdo con el artículo 35; f) El señalamiento de los términos de referencia y guías mineras que se aplicarán en los trabajos de exploración y el estimativo de la inversión económica resultante de la aplicación de tales términos y guías; g) A la propuesta se acompañará un plano que tendrá las características y especificaciones establecidas en los artículos 66 y 67 de este Código.

Como consecuencia de estos ínfimos requisitos, se ha multiplicado el número de títulos mineros otorgados en el país, puesto que una vez finaliza la fase de exploración y se confirma la existencia de un mineral en cierto territorio, el Estado colombiano está en la facultad de otorgar el predio en concesión, dado que el subsuelo del territorio colombiano y sus recursos pertenecen al Estado (artículo 7 del Código de Minas).

Al revisar algunos artículos de la legislación correspondiente a las explotaciones mineras encontramos que:

1) En el artículo 13 del Código de Minas se declara de utilidad pública e interés social la explotación minera:

> En desarrollo del artículo 58 de la Constitución Política, declara su utilidad pública e interés social la industria minera en todas sus ramas y fases. Por tanto podrán decretarse a su favor, a solicitud de parte interesada y por los procedimientos establecidos en este Código, las expropiaciones de la propiedad de los bienes inmuebles y demás derechos constituidos sobre los mismos, que sean necesarios para su ejercicio y eficiente desarrollo.
> La expropiación consagrada en este artículo, en ningún caso procederá sobre los bienes adquiridos, construidos o destinados por los beneficiarios de un título minero, para su exploración o explotación o para el ejercicio de sus correspondientes servidumbres.

2) En el artículo 37 del Código se plantea que "ninguna autoridad regional, seccional o local podrá establecer zonas del territorio que queden permanente o transitoriamente excluidas de la minera".

3) Adicionalmente, según el Decreto 2001 de 2003:

> Los proyectos, obras o actividades considerados por el legislador de utilidad publica e interés social cuya ejecución corresponda a la nación **directa o indirecta a través de cualquier modalidad contractual**, previa la expedición de la respectiva licencia o del correspondiente instrumento administrativo del manejo de control ambiental por parte de la autoridad ambiental correspondiente.

4) Para finalizar, el segundo artículo del mismo decreto dice: "Los planes, planes básicos o esquemas de ordenamiento territorial de los municipios y distritos en ningún caso serán oponibles a la ejecución de proyectos y obras o actividades a los que se refiere el artículo primero del presente decreto".

Esta legislación ha permitido la incursión de la actividad minera con ánimo de lucro en zonas agropecuarias productivas, lo cual ha generado dos fuertes impactos en la población: i) el desplazamiento de población económicamente activa que se ve obligada a buscar nuevas actividades productivas que les generen ingresos para su sobrevivencia y ii) la amenaza a la seguridad y soberanía alimentaria, situando a la nación en un estado de dependencia alimentaria.

Lo anterior teniendo en cuenta que ante el conflicto que pueda presentarse al momento de querer explotar recursos minero-energéticos en una propiedad privada, que bien puede estar siendo explotada mediante otras actividades productivas como la producción agrícola, el Estado colombiano está en la facultad de expropiar al dueño de dicho territorio con el fin de realizar la explotación minera, tal como dispone el artículo 13 del Código de Minas.

Según el artículo 37 del Código, ni los gobiernos departamentales ni municipales pueden establecer un territorio excluido (protegido, pensaríamos) de minería. Además, según el Decreto 2001 del 2003, los Planes de Ordenamiento Territorial no pueden entrar en conflicto con los proyectos mineros establecidos en cierta zona, lo que finalmente establece que ni los gobiernos departamentales ni los municipales tienen la posibilidad de oponerse a los proyectos mineros existentes en determinado territorio.

Como consecuencia de la confianza inversionista y lo estipulado por el Código de Minas, el país se encuentra en una "feria minera", donde la expedición de títulos mineros va en aumento:

> "Durante los gobiernos de César Gaviria, Ernesto Samper y Andrés Pastrana (12 años) fueron otorgadas 1.700 licencias o títulos mineros. En los ocho años de gobierno de Álvaro Uribe se concedieron 7.800, a un ritmo de 762,5 por año, es decir, 2,08 cada día" Un crecimiento de 459%, según lo reveló el profesor Gonzalo Andrade, asociado a la Vicerrectoría de Investigación de la UN, a partir de una investigación del experto Guillermo Rudas (Agencia de Noticias UN, diciembre 14 de 2011).

Finalmente, se evidencia un incremento en las exportaciones de minerales: para 1998 se estimaba una producción aurífera de cerca de 19 toneladas, con un comportamiento inestable que llegó a su punto más bajo en el 2007, con 15.482 kg, y aumentó abruptamente hasta llegar a los 47.838 kg de oro en el 2009. Respecto a la producción de carbón, se pasó entre el año 2000 y el 2009de 38.242 a 72.807 Kilo-toneladas (Cardona, 2011: 374-376).

La visibilidad de estos efectos ha cobrado protagonismo, especialmente por los conflictos de intereses generados por la incursión de los proyectos mineros en los territorios de comunidades rurales de economía campesina y minorías étnicas. Algunos ejemplos de esto son el caso del Cerrejón, que no solo destruye el medio ambiente, sino que además ha sido un motor de desplazamiento de indígenas Wayuu, de presencia histórica en la región; el caso de la minera transnacional Drummond, con presencia en el Cesar, donde se sospecha colaboración paramilitar para el desplazamiento de la población; o el reciente conflicto en torno al proyecto de explotación de oro en el páramo de Santurbán por parte de la multinacional Greystar Resources.

Ante la amenaza que representa, entre otras, la extracción minera para las comunidades, y reconociendo los derechos de las mismas, existe la Consulta Previa: "La Consulta Previa es un derecho fundamental de los pueblos indígenas y tribales del mundo (…) Busca salvaguardar las personas, instituciones, bienes, trabajo, culturas y medio ambiente de estos pueblos, así como reconocer y proteger sus valores y prácticas sociales, culturales, religiosas, espirituales e institucionales" (DNP, 2011:1).

Adicionalmente, según el documento del DNP (2011: 2), en la directiva presidencial de 2001 se establece que:

> Garantizar el derecho fundamental a la Consulta Previa es de carácter obligatorio en los casos señalados y contribuye a las funciones del Ministerio del Interior y de Justicia, en relación con el apoyo al diseño y ejecución de políticas referentes a los asuntos y derechos de los grupos étnicos. Si bien es cierto que la realización del proceso de Consulta Previa en los casos previstos en los acuerdos internacionales es obligatoria, los Grupos Étnicos Nacionales, en ejercicio de este derecho fundamental, no pueden vetar el desarrollo de proyectos. En todo caso, el proceso de Consulta Previa procurará un acuerdo entre las partes sobre las características del proyecto y el manejo de sus impactos.

Sin embargo, existen algunos inconvenientes con respecto a la Consulta Previa. Por ejemplo, aun cuando esta consiste en la obligación de consultar a las comunidades que se encuentran en los territorios objeto de los proyectos (en nuestro caso, mineros) antes de iniciar cualquier actividad (exploración o pruebas de potencialidad), generalmente no se cumple la norma, o se realiza parcialmente, porque los pobladores no tienen suficiente información sobre el alcance de esta acción de discriminación positiva o porque la voluntad de las comunidades no se considera a la hora de desarrollar los proyectos.

A pesar de todo, se reconoce la Consulta Previa como un derecho que permite a las comunidades en riesgo defender sus tradiciones y formas de vida. No obstante, su aplicabilidad se reduce a comunidades étnicas minoritarias, negritudes e indígenas, y deja por fuera a los demás grupos de población que también son afectados de manera directa o indirecta. Es el caso de las comunidades campesinas, quienes no cuentan con este tipo de herramientas jurídicas y están siendo las principales afectadas por los proyectos mineros, los cuales desplazan y despojan a la población de sus parcelas y sus proyectos productivos en aras del desarrollo minero-energético, sin que el Estado ni las instituciones ejerzan controles para impedir la violación de sus derechos.

Control y afectación de los recursos productivos

Una vez un territorio es destinado para la explotación minera a cielo abierto, se extinguen las posibilidades de que pueda ser empleado para otra actividad productiva. En este sentido, es evidente el conflicto por el uso del suelo que genera la actividad minera: según la Ley 685 de 2001, al ser otorgada en concesión minera un área destinada a uso agrícola, pecuario e incluso inmobiliario, la actividad existente debe desaparecer.

Además, una vez finalizado el periodo de explotación de una mina, la posibilidad de implementar en ese mismo terreno la actividad anterior a la minera o una nueva actividad productiva es casi nula, consecuencia de la alteración en el suelo por la remoción de material y la contaminación del suelo y fuentes hídricas con químicos tóxicos, lo cual agrava el conflicto.

El geólogo Julio Fierro ofrece precisiones sobre el impacto ambiental que generan las megaexplotaciones mineras: en un mes se estima el uso de 5.263.000 litros de agua (el equiva-

lente a 140 tractomulas llenas), a la vez que es necesaria la remoción de aproximadamente una tonelada de tierra para extraer un gramo de oro. Adicionalmente, el grupo de investigación en Geología Ambiental Terrae -Comité Prodefensa del Páramo- plantea que en los proyectos de Greystar se estima una remoción de material de mina de aproximadamente 250.000 toneladas diarias, para lo cual es necesario el uso de 33 toneladas de explosivos al día[4].

Esta situación es preocupante en tanto que se proyectan explotaciones mineras en diferentes y diversas regiones del país, cada una de las cuales cumple una función específica para la población colombiana. Es así como el Macizo Colombiano, invaluable fuente hídrica para el país, y regiones como Cundinamarca y en general las vertientes de las cordilleras andinas –que han sido históricamente regiones productoras de alimentos- se ven amenazadas por los proyectos mineros. Una vez se extraigan los minerales estos espacios quedarán con el agua y los suelos contaminados, como consecuencia del uso de cianuro y mercurio, y sin tierra cultivable, lo que inevitablemente conllevará a una disminución de la disponibilidad de alimentos producidos en dichos territorios.

Impacto social de la minería

Este impulso desmedido de la minería en el país, con el interés puesto en la acumulación económica y el "desarrollo", se ha impuesto en detrimento del bienestar de las comunidades. La explotación minera en zonas de producción de alimentos modifica radicalmente la vocación productiva de los territorios y de sus habitantes, pues erradica totalmente la producción alimentaria para la región o, en su defecto, transforma el paisaje y lleva a la población allí asentada a trasladarse a otras zonas y, generalmente, a cambiar de ocupación.

Las grandes empresas mineras aseguran que su actividad genera empleo en la región y, con ello, desarrollo. Sin embargo, las cifras permiten poner en tela de juicio estas afirmaciones: en el caso de la Guajira, el informe de Balance Social del 2002 de la mina del Cerrejón (la explotación de carbón a cielo abierto más grande del mundo) evidencia que esta explotación "genera 10.000 empleos, de los cuales solo 4.700 son directos. La participación nativa en la fuerza laboral es del 55%, sin embargo, a pesar de que casi la mitad de la población del departamento es indígena, se calcula que solo el 1% de los trabajadores del Cerrejón pertenecen a este grupo étnico"[5].

4 La relación de la cantidad de explosivo usado para fragmentar una tonelada de roca, tanto para la roca mineralizada como para la roca estéril, es de 0.132 Kg/tonelada. Tomado de la presentación del geólogo Julio Fierro en el seminario Tierra: entre la minería, la seguridad alimentaria y el medio ambiente, el día 17 de mayo del 2011.

5 Tomado del trabajo "El Cerrejón, como el titiritero de la Guajira", de los estudiantes de Geología Oscar Javier Mogollón Quiñones y Carolina Ramón Dueñas, presentado para el curso de contexto Tierra: entre la minería, la seguridad alimentaria y el medio ambiente, el 11 de enero de 2012.

En las diversas explotaciones mineras del país se emplea una cantidad importante de personas de la región –campesinos, negritudes o indígenas– durante el proceso de instalación de la mina. Una vez termina dicha etapa, se reduce considerablemente el número de empleados necesarios y, como consecuencia, quienes eran antiguos agricultores y campesinos resultan en últimas sin tierra ni trabajo.

Finalmente, en la región se suspende la producción de alimentos, por lo que la población se ve en la necesidad de cambiar sus actividades económicas para conseguir recursos para, a su vez, adquirir los alimentos que otrora producía y que ahora son importados de otras regiones del país o de otros países. Mientras tanto, se exportan grandes cantidades de minerales, lo que mantiene al país en condiciones de dependencia por la exportación de materias primas.

Detrimento de la producción alimentaria

Para la mejor comprensión del proceso mediante el cual se vulneran los derechos alimentarios del país y la consecuente dependencia en el abastecimiento de productos de la canasta alimentaria debido a la actividad minera, es preciso considerar algunos aspectos sobre seguridad alimentaria.

En 1974, las Naciones Unidas definieron la seguridad alimentaria como "La disponibilidad en todo momento en el mercado mundial, de suministros de alimentos básicos para sostener el consumo creciente y contrarrestar las fluctuaciones en producción y precios". En las dos décadas posteriores, esta definición evolucionó al agregarle los conceptos de accesibilidad a los alimentos e inocuidad de los mismos. En 1996, en la Cumbre Mundial de Alimentación, se estableció que la "Seguridad alimentaria, a nivel de individuo, hogar, nación y global, se consigue cuando todas las personas en todo momento tienen acceso físico y económico a suficientes alimentos, inocuos y nutritivos, para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias, con el objeto de llevar una vida activa y sana" (FAO, 2006).

Sin embargo, en el marco de una situación de dependencia, el concepto de seguridad alimentaria se reduce a la oferta de alimentos, en tanto que las comunidades no eligen por ellas mismas qué tipo de alimentos son consumidos ni las condiciones de producción. Por lo tanto, teniendo en cuenta las falencias de este concepto, también durante la Cumbre Mundial sobre Alimentación de 1996, Via Campesina propuso el de soberanía alimentaria, entendido como:

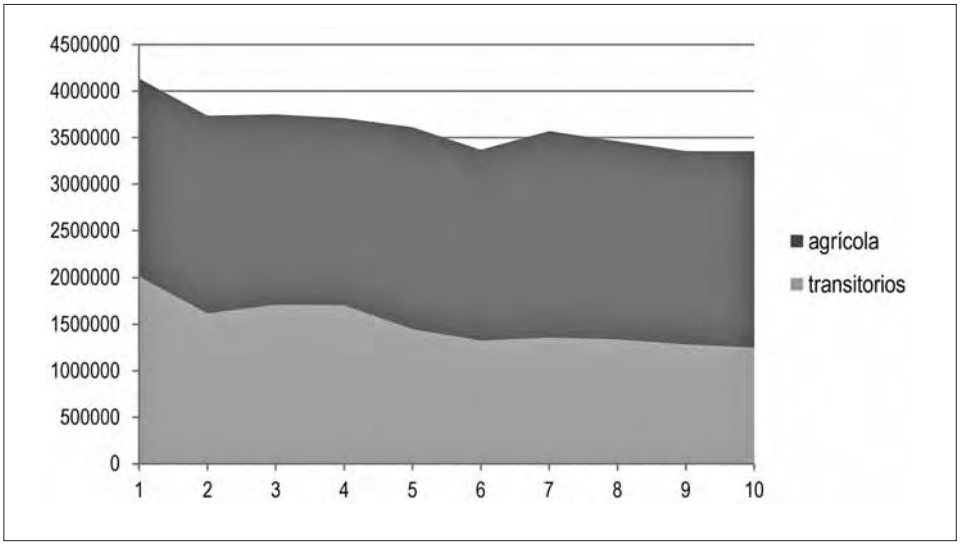
> El DERECHO de los países y los pueblos a definir sus propias políticas agrarias, de empleo, pesqueras, alimentarias y de tierra de forma que sean ecológica, social, económica y culturalmente apropiadas para ellos y sus circunstancias únicas. Esto incluye el verdadero derecho a la alimentación y a producir los alimentos, lo que significa que todos los pueblos tienen el derecho a una alimentación sana, nutritiva y culturalmente apropiada, y a la capacidad para mantenerse a sí mismos y a sus sociedades (*Via Campesina*, 2003).

Con base en los referentes de seguridad y soberanía alimentaria, es posible analizar las condiciones de producción agropecuaria en el país a partir de la disminución de superficie de tierra cultivable, el aumento de las hectáreas de producción agrícola destinadas a cultivos agroindustriales (no alimenticios) y la consecuente reducción de tierra apta para la producción de alimentos.

Disminución de la superficie de tierra cultivada y cultivos transitorios

Producto del incremento de la actividad minero-energética, regiones que anteriormente se dedicaban a la producción agropecuaria han cambiado su vocación. La tabla 1 y la gráfica 1 se construyeron a partir de los datos disponibles en el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, que evidencian cómo la superficie de vocación agrícola ha disminuido entre el año 2001 y el año 2010 casi un millón de has. Así mismo, de la tierra destinada a la agricultura, cada vez es menor la empleada en cultivos transitorios, que son fundamentalmente de economía campesina y corresponden a productos alimenticios, y ha aumentado la cantidad de tierra explotada mediante cultivos agroindustriales, fundamentalmente, palma aceitera.

Gráfica 1
Relación área agrícola y área destinada a cultivos transitorios



Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

Tabla 1

Año	Superficie de uso Agrícola (Has.)	Superficie con Cultivos Transitorios (Has.)
2001	4.135.021	2.012.963
2002	3.736.388	1.617.455
2003	3.749.754	1.709.644
2004	3.708.455	1.703.729
2005	3.612.478	1.446.859
2006	3.369.310	1.324.392
2007	3.570.024	1.356.104
2008	3.461.205	1.337.456
2009	3.354.349	1.283.427
2010	3.353.058	1.248.370

Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

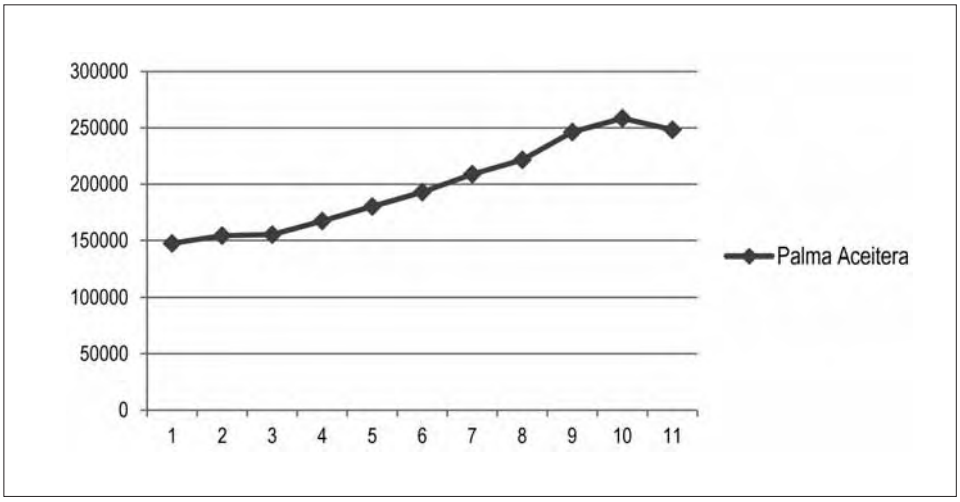
Aumento de cultivos industriales

A continuación se presentan los datos que evidencian el aumento de has cultivadas de palma aceitera entre el año 2000 y el 2010, que contrasta con la disminución de cultivos transitorios correspondientes a la economía campesina y fuente de alimentos para el país durante el mismo periodo (véase Tabla 2).

Tabla 2
Palma aceitera

Año	Has. Sembradas
2000	147.439
2001	154.331
2002	155.208
2003	167.361
2004	180.227
2005	192.970
2006	208.875
2007	221.601
2008	246.258
2009	258.457
2010	248.290

Gráfica 2
Palma aceitera



Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Los datos oficiales evidencian la relación entre la reducción del total de hectáreas destinadas a la agricultura y la disminución en la producción de alimentos. A la vez es claro el incremento en los cultivos agroindustriales, lo que permite concluir, que aun cuando las explotaciones mineras afectan la producción agrícola nacional, este impacto solo es dramático en la producción de alimentos –particularmente en la economía campesina–, puesto que las políticas rurales en el país durante las dos últimas décadas han procurado aumentar y proteger las grandes inversiones en cultivos agroindustriales, destinados en su mayoría a la producción de agro-combustibles a partir de monocultivos de palma aceitera, yuca y remolacha, entre otros.

Con base en los datos anteriores, es necesario preguntarse cómo se suple la demanda alimentaria del país, dado que la producción nacional de alimentos está disminuyendo. Para responder esta pregunta basta con observar las cifras de las importaciones de alimentos (véase Tabla 3).

En la tabla 3 se evidencia que el mayor crecimiento en las importaciones de productos alimenticios en la última década es el de los cereales, a la vez que hay un constante incremento en la importación de carnes y despojos comestibles, legumbres y hortalizas, como lo muestran las gráficas a continuación (véanse gráficas 3a, 3b y 3c).

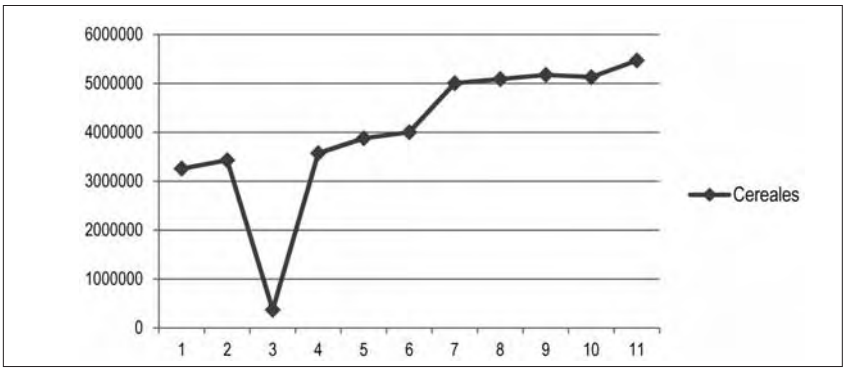
Es así como la disminución de producción de alimentos en el país se intenta resolver por la vía de la importación. Este desabastecimiento alimentario regional rápidamente tendrá

Tabla 3
Importaciones productos agrícolas 2000-2010

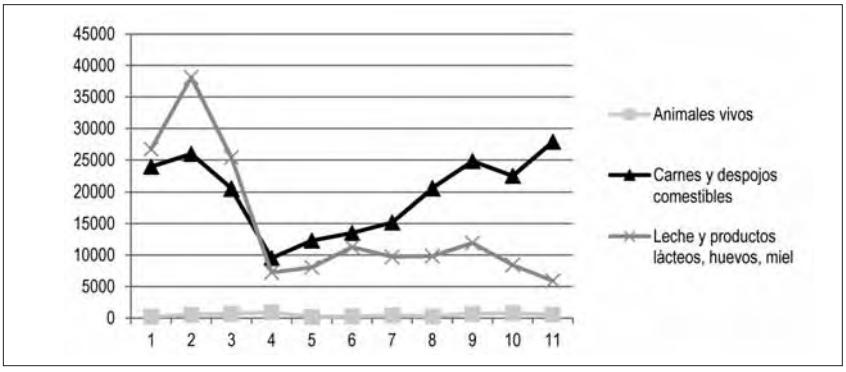
Productos importados	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Animales vivos	250	510	680	929	204	287	427	296	672	778	572
Carnes y despojos comestibles	23926	25958	20492	9524	12295	13513	15176	20558	24807	22469	27881
Leche y productos lácteos, huevos, miel	26715	38119	25403	7250	8060	11271	9727	9841	11911	8421	5927
Legumbres y hortalizas, plantas, raíces y tubérculos	291328	249980	219439	181041	201424	224518	226890	257008	236648	232761	280860
Frutos comestibles, cortezas de agrios o melones	244671	200163	167720	187487	203304	199232	169657	232456	205119	233943	194678
Productos de molinería, malta, almidón y fécula	46174	28106	17852	18321	18226	15135	25576	69392	58577	33527	24001
Café, té, yerbamate y especias	4341	7595	8371	5192	9633	26920	24060	11318	14728	48789	38209
Cereales	3255911	3428328	368746	3570068	3877148	4001456	5003947	5088024	5174307	5128120	5467545

Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

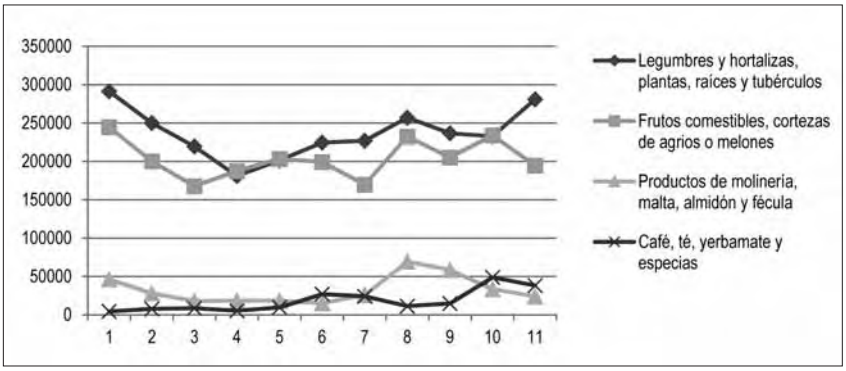
Gráfica 3a
Productos agropecuarios con mayor incremento de importación 2000-2010



Gráfica 3b
Productos agropecuarios con mayor incremento de importación 2000-2010



Gráfica 3c
Productos agropecuarios con mayor incremento de importación 2000-2010



Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

impactos a nivel nacional, teniendo en cuenta que hoy día en Colombia se destinan cerca de 4,5 millones de hectáreas a la producción agrícola, mientras que para exploraciones y explotaciones mineras se emplean cerca de 24 millones de hectáreas –un área casi igual al área territorial de Ecuador–.

Es fácil prever que el país está menospreciando la necesidad de mantener la despensa alimentaria del país. Tal vez sea fácil decir que la minería le dará al país los medios económicos para importar los alimentos necesarios para el abastecimiento alimentario de su población; no obstante, el problema se profundiza con el acaparamiento de tierras y alimentos en las bolsas de alimentos mundiales y la especulación sobre los precios de los mismos.

En este punto, es perentorio afirmar que la única forma de asegurar el abastecimiento alimentario del país –ahora y a futuro– es mantener y asegurar la producción de alimentos dentro del territorio nacional, como lo señala el senador Jorge Robledo:

> La seguridad alimentaria debe concebirse como un problema nacional, en el sentido de que cada nación debe esforzarse por producir su dieta dentro del territorio sobre el cual ejerce su soberanía, el único en el que puede definir las medidas que sean el caso para mantener y desarrollar la producción agropecuaria que requiere la sobrevivencia de su pueblo (Robledo, 2004).

Esta soberanía alimentaria se está viendo afectada, como ya se señaló, por la implementación extensiva de la gran minería transnacional en el país, que día a día consume la tierras fértiles del país, lo cual reduce la cantidad de alimentos producidos para el consumo interno y genera, a futuro, una dependencia para el abastecimiento alimentario de la población. Paradójicamente, esta dependencia es pactada con los mismos países que hoy en día explotan minerales en el país, pues son los mismos que nos abastecen de alimentos. Tal es el caso de Canadá, que además de ser el país con mayor participación en la actividad minera en Colombia el 52,7 % del total (Idárraga Franco: 2011), con la firma del TLC entre ambos países se convirtió en el principal proveedor de granos como la lenteja y arveja seca.

Bajo este estado de las cosas, resulta fácil ver cómo este es un negocio redondo: las empresas mineras se enriquecen con nuestros minerales y el dinero que invierten en el país para poder extraer el recurso minero retorna a ellos mediante la venta de alimentos que el país ha dejado de producir. Los colombianos terminamos siendo, así, los menos favorecidos con todo este asunto.

Finalmente, es imprescindible reiterar la amenaza que se cierne sobre las condiciones alimentarias de la población y recordar cómo la actividad minera impacta negativamente la garantía del derecho a la seguridad alimentaria del país, ya que atenta contra las posibilidades futuras de autonomía alimentaria y vulnera el derecho a una alimentación suficiente, adecuada y que responda a las patrones culturales de la población, de acuerdo con los derechos consagrados en la Constitución de 1991.

Todo lo anterior nos lleva a preguntarnos qué pasará el día que no haya más que cráteres en el territorio colombiano, cuando se agoten los minerales como fuente de ingreso y las tierras aptas para la producción de alimentos hayan desparecido.

Si sumamos la reducción paulatina de áreas productivas con la contaminación y desecamiento de las fuentes de agua y añadimos la aniquilación de la fuerza productiva de alimentos para el país, podemos sintetizar las razones para decir que el desarrollo minero no significa bienestar sino que, por el contrario, constituye una grave amenaza contra la seguridad alimentaria y la soberanía del país.

Bibliografía

Asociación Paz con Dignidad. *¿Por qué es la soberanía alimentaria una alternativa?*, Toledo, Paz con Dignidad, 2011.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). "Apuntes sobre la Consulta Previa con grupos étnicos" (Documento de trabajo, marzo de 2011).

FAO. "Soberanía alimentaria. Informe de políticas", junio de 2006, número 2, Publicación digital en la página web de la FAO, ftp://ftp.fao.org/es/esa/policybriefs/pb_02_es.pdf (10.01.2012).

Idárraga Franco, Andrés. "Política minera, transnacionales y perspectivas de la resistencia en colombia", en *Revista Pueblos*, pp. 23-28, 2011.

"Licencias de minería en Colombia, al por mayor", Publicación digital en la página web de *Agencia de Noticias UN*, Bogotá, diciembre 14 de 2011, http://www.agenciadenoticias.unal.edu.co/detalle/article/licencias-de-mineria-en-colombia-al-por-mayor/index.html (15.01.2012).

Ley 685 de 2001 "Por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones", El Congreso de Colombia, Publicación digital disponible en la página web de la Alcaldía de Bogotá, http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=9202 (15.01.2012).

McMichel, Philip; Nuñez, Rosamara; y Carton de Grammont, Hubert. «Reconsiderar la globalización: otra vez la cuestión agraria», en *Revista Mexicana de Sociología*, 1998, pp. 3-37.

Molano, Alfredo. "El Macizo Colombiano", en *El Espectador*, julio 23 de 2011, http://www.elespectador.com/impreso/temadeldia/articulo-286548-el-macizo-colombiano (10.08.2011).

Robledo, Jorge. *Por qué decirles no al ALCA y al TLC,* Bogotá, Tribuna Roja, 2004.

Sistema de Información Minero Colombiano "¿Por qué Colombia? Incentivos a Inversionistas", Publicación digital en la página web del SIMCO,http://www.simco.gov.co/Inicio/Informaci%C3%B3nparaInversionistas/Porqu%C3%A9Colombia/tabid/377/Default.aspx?PageContentID=108 (20.01.2012).

Via Campesina. "Qué es la soberanía alimentaria", Publicación digital en la página web de La Via Campesina, http://viacampesina.org/sp/index.php?option=com_content&view=article&id=343:que-es-la-soberania-alimentaria&catid=21:soberanalimentary-comercio&Itemid=38 (20.01.2012).

Vivas, Esther. "Los porqués del hambre", Publicación digital en la página web de Rebelión, 2 de agosto de 2011, http://www.rebelion.org/noticia.php?id=133340 (08.01.2012).

MINERÍA: YACIMIENTOS EXPLOSIVOS

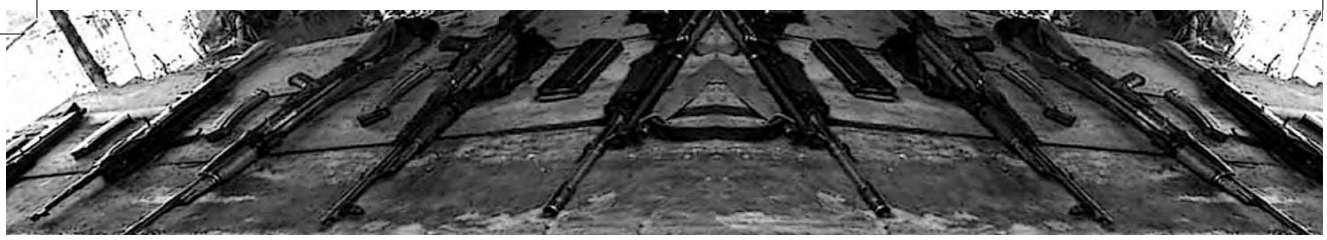
Las bonanzas y el conflicto, la historia se repite

María Victoria Duque López

La historia en clave de conflicto

La segunda mitad del siglo XX y la primera década del siglo XXI en Colombia pueden ser leídas a través del conflicto armado; pero, a su vez, el análisis de este resulta muy complejo. Por muchos años, el conflicto se desarrolló en la "periferia" campesina, donde se expandió, se exacerbó y se criminalizó logrando, en un alto porcentaje, mantenerse al margen del sistema político. Los documentos de referencia sobre el tema coinciden en que, según quién lo mire o cómo se mire, las raíces profundas e históricas responden fundamentalmente a aspectos estructurales que se refuerzan mutuamente: políticos, económicos, sociales e institucionales. Parte de su complejidad radica en que el caso de Colombia puede ser tomado como un ejemplo de insurgencia comunista, guerra económica, balcanización entre ejércitos privados, alzamiento del campo contra la ciudad, narcoguerra o narcoterrorismo y, más recientemente, de las llamadas nuevas guerras.

El análisis comprehensivo del conflicto colombiano evidencia la debilidad permanente del Estado para mantener, incluso hoy en día, entre otros, el monopolio en el uso legítimo de



la fuerza para evitar la apropiación privada de lo público y para desestimular las alianzas de sectores del poder local con grupos armados ilegales y con la mafia pura y dura. Esto nos lleva a otra gran coincidencia analítica en la larga historia de conflictos del país: todas las variaciones del conflicto, sin que se pueda reducir a una relación lineal entre causas y efectos, tienen como común denominador el uso, el control y la propiedad de la tierra y del territorio.

Algunos estudios internacionales que analizan las causas de los conflictos armados internos o de las guerras civiles de la última mitad del siglo pasado (Collier y Hoeffer: 2000) sostienen que, por encima del descontento por la injusticia, un fuerte incentivo a tener en cuenta es la codicia. Concluyen que el control de la riqueza es una de las razones innegables para la su perduración. No obstante lo anterior, también es claro que algunos de los conflictos estudiados tienen raíces sociales mientras que otros, orígenes estructurales y que en la mayoría existe una mezcla de factores que, de acuerdo con la dinámica y el contexto en el que se desarrollan, ganan preponderancia sobre los demás.

Es desde esta perspectiva que este artículo se propone dar una mirada atenta a los desafíos que, en un contexto de conflicto armado interno como el que vive Colombia, se imponen con la adopción de un modelo minero energético para promover el desarrollo del país. Más aún cuando, del total de exportaciones de 2011 (aproximadamente 50.000 millones de pesos), 25.000 millones correspondieron a petróleo, 7.600 millones a carbón y 763 millones a ferroníquel[1], pero, tal y como lo aseguró el propio ministro de Minas y Energía, Mauricio Cárdenas Santamaría, "este sector no es generador de empleo directo. No lo es en Colombia ni en ningún país del mundo. En medio de toda esta bonanza, las cifras de empleo directo apenas llegan a 200.000 personas, o sea 1% del total de trabajadores"[2].

Bonanzas: economía y conflicto

En los años ochenta la guerrilla se financiaba a través de la extorsión, el secuestro, el cobro de tributo sobre las actividades económicas, la apropiación de las funciones del Estado y la infiltración en las elecciones de candidatos (evidencia a partir de 1988) para acceder a recursos del Estado, entre otros. La posibilidad de controlar estos recursos económicos determinaba la búsqueda del control territorial, aunque vale la pena resaltar que el fortalecimiento y expansión de las Farc estuvo fuertemente influenciado por la vinculación con el narcotráfico. Por su parte, el ELN se vigorizó con los recursos obtenidos de la extorsión sobre los descubrimientos petroleros en Arauca y carboníferos en el Cesar.

1 http://logandrillingcolombia.com/index.php/noticias/149-sector-minero-energetico-se-quintuplica-en-10-anos-dentro-de-pib.%20Consultado%20el%2024%20de%20abril%20de%202012. Consultado el 24 de abril de 2012.

2 www.univisionnoticias.com 2 de octubre de 2011. Consultado el 24 de abril de 2012.

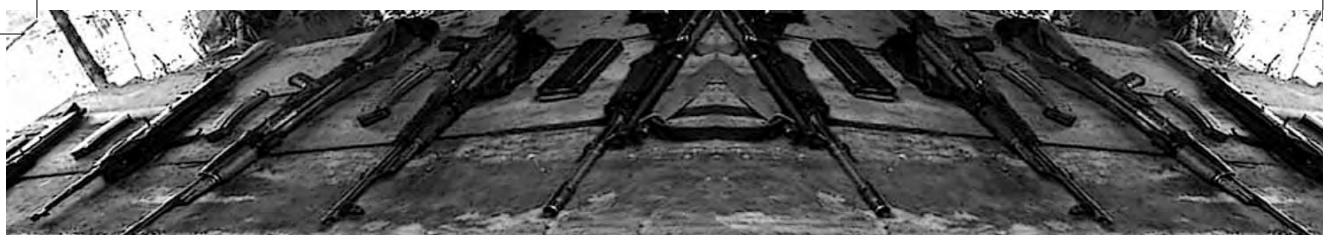
Las relaciones de las Farc con el narcotráfico, al menos hasta la segunda mitad de los años ochenta, crecieron y se transformaron. Les sirvieron para la consolidación de su ejército, lo que les permitió pasar de la guerra de guerrillas y atentados sorpresa a pequeñas unidades de la Fuerza Pública , a una ofensiva fuerte y directa contra bases permanentes y operaciones del Ejército Nacional y la Poicía con una alta capacidad de defensa. Sin embargo, las relaciones con los narcotraficantes tenían dos caras: por un lado, estaba el control de territorios cocaleros y laboratorios de cocaína en el sur del país y, por el otro, en el norte y occidente las Farc se enfrentaban a los narcos por las tierras. Es decir, las mafias narcotraficantes, al igual que los terratenientes tradicionales y los capitalistas del campo, estaban siendo agredidos por la guerrilla a causa de la necesidad del dominio territorial. Así, mientras la guerrilla creaba su propio Estado en las zonas de colonización agrícola y de tradición campesina, los paramilitares nacían en zonas de alta concentración en la propiedad y calidad de la tierra.

El fortalecimiento de las Farc tuvo su punto máximo entre 1996 y 1997 con la toma de Las Delicias, en la que participaron más de 400 guerrilleros durante casi 12 horas de ataque continuo. Ese mismo día hicieron 26 atentados más, lo cual debilitó y entorpeció la respuesta oportuna del Ejército. Luego, en 1997, el presidente Samper desmilitarizó Cartagena del Chairá para la liberación de 60 soldados y 10 infantes de marina secuestrados por el grupo guerrillero que, para ese entonces, había logrado desalojar a la Fuerza Pública de medio país.

La potencia adquirida gracias a los recursos del narcotráfico aumentó su capacidad política, razón por la cual en Cartagena del Chairá las Farc demostraban abiertamente la autoridad. Dicho despliegue tuvo repercusiones militares y políticas: la percepción era que esta guerrilla estaba ganando la guerra, pues era considerada la mayor amenaza al Estado colombiano; al mismo tiempo, la fuerza militar demostrada por las Farc redundó en poder político, lo que llevó a que tuvieran un papel protagónico en las siguientes elecciones presidenciales. Los cuatro años siguientes estarían determinados por esta realidad política, labrada en las trincheras de las selvas del sur del país.

La demostración de la baja capacidad de las Fuerzas Armadas colombianas redundó en que el gobierno Pastrana (1998-2002) realizara, vía Plan Colombia, grandes esfuerzos para fortalecer la Fuerza Pública y mejorar su capacidad de reacción. Esta iniciativa dio sus primeros frutos en 1998, cuando el Ejército Nacional frustró la toma de Mitú. Para las Farc, tomarse Mitú era de gran importancia pues la consideraban estratégica en su proyecto de guerra de posiciones; no lograrlo generó cambios trascendentales en su accionar. Así, los civiles dejaron cada vez más de ser víctimas accidentales del conflicto, para convertirse en objetivo militar.

La administración Pastrana dejó tras de sí el fracaso de los diálogos del gobierno con la guerrilla, que además incluyó el fortalecimiento de las Farc. El rompimiento de los diálogos, el descontento general y la búsqueda de una alternativa explican el voto mayoritario de los colombianos por el candidato presidencial Álvaro Uribe Vélez en las elecciones de 2002: el



gobierno Uribe (2002 – 2010) ofrecía una respuesta militar al conflicto armado en Colombia, respuesta que se centró en derrotar militarmente a la guerrilla.

A causa del secuestro extorsivo, la élite colombiana dejó de ver el conflicto como un problema marginal; sin embargo, entre esta subsiste una mirada simplista compartida casi frenéticamente con el presidente Uribe: señalar que en Colombia no hay conflicto armado sino un desafío terrorista. Calificar de terrorista a la problemática interna responde, además, al interés de Estados Unidos de acabar con este fenómeno y, por tanto, asegura la financiación proveniente de dicho país.

El soporte de la agenda del Presidente Uribe durante sus dos mandatos fue la política de la Seguridad Democrática, que planteó la necesidad inmediata de aumentar el control estatal, partiendo del incremento de la presencia de los órganos de seguridad en todo el territorio nacional. Se estableció que para obtener un éxito militar satisfactorio era indispensable involucrar más directamente a la sociedad colombiana en la lucha contra los grupos ilegales alzados en armas. En ese periodo se incluyó la creación de redes de cooperantes, el ofrecimiento de recompensas a informantes, la estimulación de las deserciones dentro de los grupos armados ilegales, la creación de unidades de soldados campesinos y el aumento del presupuesto asignado a la defensa nacional.

Extensa geografía: uso equivocado

Colombia cuenta con una superficie continental de 114.174.800 hectáreas. De acuerdo con cifras oficiales entregadas por el Ministro de Agricultura en agosto de 2010[3], 50.921.961 hectáreas (44,6%) están destinadas a uso agropecuario y las 63.252.839 restante (55,4%), a otros usos.

Según el propio ministro de Agricultura, Juan Camilo Restrepo, la Ley 2ª de 1959, que creó siete zonas de reserva forestal, se configura como la decisión de ordenamiento territorial más importante que se ha dado en el país[4]; actualmente, 51,3 millones de hectáreas están cobijadas por dicha protección. El 94% del área con usos no productivos tiene cobertura boscosa y casi el 90% del área cubierta de bosques está sometida a algún régimen de protección. Es importante anotar que alrededor del 70% de los resguardos indígenas y el 71% de las titulaciones colectivas a comunidades negras se encuentran en estas zonas de reserva forestal.

Para actividades agrícolas y forestales se usan 4,9 millones de hectáreas, en las que se concentran los cultivos permanentes, con el 60% del área total, lo que aporta a la generación de un mayor grado de especialización y más estabilidad en la oferta de alimentos en el media-

3 http://www.minagricultura.gov.co/archivos/ministro_jc_restrepo_tierras_2.pdf. Agosto de 2010. Consultado el 24 de abril de 2012.

4 Ibídem.

no plazo. La estructura productiva de la agricultura colombiana es pequeña pero diversificada; además, los cultivos alimentarios tradicionales siguen ocupando la mayor proporción del área sembrada: el 90% de esta se dedica a los productos que componen la canasta básica alimentaria de la población colombiana.

Mientras tanto, la ganadería colombiana usa 38,6 millones de hectáreas, de las cuales solo 19,3 millones tienen vocación ganadera, lo cual hace que el esquema productivo vigente sea de uso extensivo del suelo. Además, tecnológicamente es atrasada y consume un alto porcentaje de los incentivos con los que cuenta el sector, que es estimulado por las decisiones de política, por la casi inexistente tributación predial y por el comportamiento del mercado que premia la concentración de la tierra con base en la especulación, eliminando así incentivos de producción y uso adecuado.

En resumidas cuentas, Colombia tiene cerca de 31,5 millones de hectáreas dedicadas a la ganadería extensiva, de las cuales habría que liberar al menos 11 millones que se pueden dedicar a la agricultura frente a 20 millones que, en efecto, son aptas para la ganadería. Además, se calcula en 14 millones el área potencial para plantaciones forestales. Actualmente se opera exactamente al revés de la vocación real del suelo: según datos oficiales, en 2009 una hectárea de agricultura generó 12,5 veces más valor que una hectárea de ganadería, la cual alberga 0,86 cabezas de ganado[5], situación que no ha cambiado desde la Colonia.

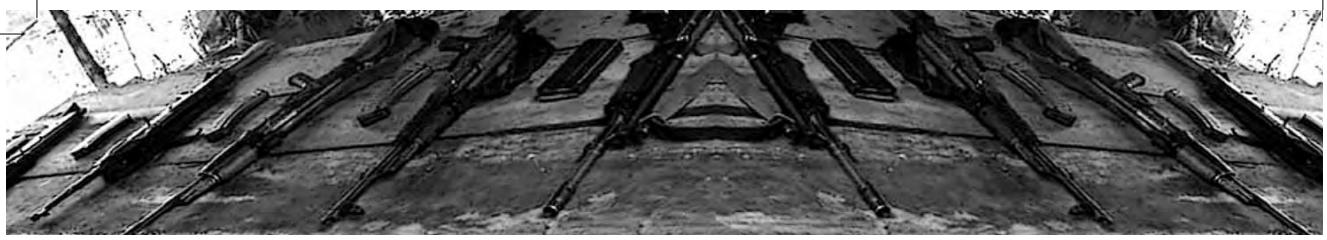
Todo lo anterior sin contar con que los títulos para la exploración y explotación de recursos naturales no renovables ascienden, de acuerdo a cifras oficiales, a 5,8 millones de hectáreas y que existen solicitudes mineras en buena parte de las áreas ocupadas en la actualidad por la frontera agrícola[6].

Conflictos de uso del suelo

La racionalidad política tras la apropiación desmedida de tierras por parte de todos los actores involucrados en el fenómeno, recae sobre la invaluable rentabilidad desde el punto de vista de la impunidad ante la justicia nacional e internacional. El coeficiente Gini en Colombia para 2011, de acuerdo con el último Informe Mundial sobre Desarrollo Humano del PNUD, es de 0,585; lo que nos pone como uno de los países más desiguales del mundo debido a la lógica detrás de la concentración de la propiedad. Según el informe sobre Desarrollo Humano 2011 "Colombia rural, razones para la esperanza" (PNUD: 2011), algunas de las variables más preocupantes a este respecto son:

5 Ibídem.

6 Ibídem.



- La alta desigualdad en tenencia de tierras es generalizada en todo el país. De los 32 departamentos, 18 tienen Gini superiores a 0,80, los más altos. La mayor concentración de la propiedad se da en los municipios más urbanizados, cercanos a las ciudades más desarrollados y demográficamente hablando, más densos.

- El alto grado de informalidad en los derechos de propiedad: cerca del 40% de los predios no tienen títulos o no están registrados.

- Existe además una alta desigualdad en los avalúos catastrales por hectárea según el tamaño de las propiedades. En 2009 una UAF (La Unidad Agrícola Familiar) de microfundio estaba avaluada en $74,1 millones en promedio, una de gran propiedad, en $14,4 millones, una de mediana propiedad, en $26,7 millones y una de pequeña propiedad, en $36,9 millones; lo que significa que entre más pequeña sea la propiedad paga más impuestos.

- Entre 2000 y 2009 la concentración de la propiedad aumentó en 23 de 32 departamentos: preocupan especialmente Antioquia, Chocó, Risaralda, Norte de Santander, Cesar, Cauca, San Andrés, Valle del Cauca y La Guajira, es decir la zona occidente en departamentos del margen izquierdo del río Magdalena. Así mismo, preocupa la Orinoquía, pues Arauca y Casanare también presentan altos grados de concentración.

- Existe un desigual uso del territorio. Colombia cultiva el 22,7% de sus 21,5 millones de hectáreas aptas para usos agrícolas, es decir, solamente 4,9 millones de hectáreas. Peor aún, entre 1995 y 2009 la tierra usada para pastos aumentó en 8,9 millones de hectáreas, pero disminuyó en 862.000 en agricultura y 1.437.265 en bosques.

- En total, el país dedica 31,6 millones de hectáreas para el levante de ganadería bovina, es decir, 10,6 millones más de las tierras aptas para tal actividad. El promedio de cabezas de ganado por hectárea es de 0,86.

- Entre 1980 y 2010 Colombia se despojó y/o abandonó el 12,9 por ciento de la superficie agropecuaria, que corresponde a 6,6 millones de hectáreas. Lo anterior sin contar los territorios de comunidades étnicas, de las cuales solo se han recuperado 495.493 hectáreas: 7,46% del total. El 73% de los casos de despojo o "abandono" afecta a microfundios y propiedades pequeñas hasta de 20 hectáreas.

- El desplazamiento de más de 3,5 millones de personas en los últimos 13 años encuentra su explicación en el despojo y abandono. Es importante notar que el 64% de los desplazados provienen de zonas netamente rurales y un 24% adicional, de centros rurales poblados.

Por último el Informe del PNUD advierte algo muy importante para el texto que nos ocupa: Colombia tiene 5,8 millones de hectáreas dedicadas a la minería, lo que significa, al menos, 20% más que las dedicadas a actividades agrícolas, que suman 4,9 millones. Lo anterior sin contar que en la primera década del presente siglo, se otorgaron 7.264 títulos mineros y se tramitaron 17.479 solicitudes.

Por otra parte, según las conclusiones de un estudio del Instituto Geográfico Agustín Codazzi sobre conflictos de uso del suelo realizado en 55,9 millones de hectáreas, apenas un poco más de 23 millones son usadas de acuerdo con la vocación del suelo, por lo que no revisten conflictos, cerca de 9 millones presentan conflictos de uso por su subutilización y 14,6 millones por sobreutilización. Lo anterior muestra que un 42% del territorio estudiado presenta una situación de conflicto por el uso del suelo.

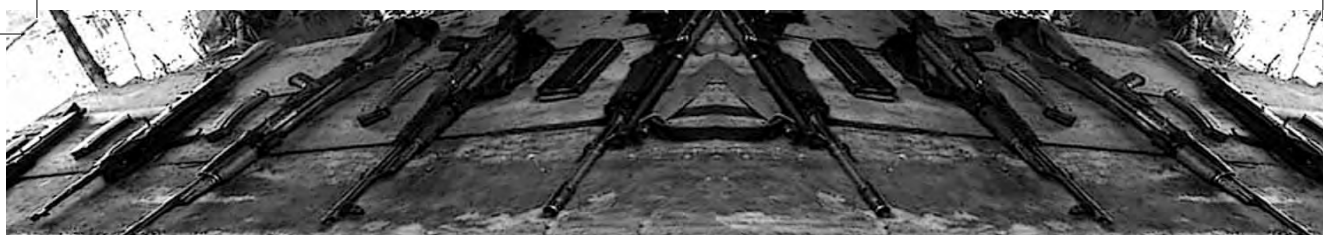
Como se puede apreciar en el estudio del IGAC, citado en el *Plan Estratégico de la Ganadería Colombiana: Por una ganadería moderna y solidaria de Fedegan*[7], los factores que originaron los conflictos de uso del suelo permanecen intactos. Algunos de estos factores son:

- Conflictos por subutilización.
- Conflictos por sobreutilización.
- Conflictos por usos inadecuados.
- Conflictos mineros.
- Conflictos en áreas pantanosas por utilización agropecuaria.
- Conflictos en áreas urbanas.
- Conflictos legales en áreas protegidas.

En esencia, se han desatendido históricamente variables relacionadas con la implementación de políticas de ordenamiento territorial: la perversa generación de incentivos para la concentración improductiva de la tierra, el uso de la tierra como instrumento de poder político territorial, la ausencia de herramientas efectivas para el desarrollo de las política del cuidado y la preservación de las zonas de protección ambiental y el control territorial por parte de los grupos armados ilegales y de poderes locales de facto, entre otras.

Como se puede apreciar, el panorama no es muy alentador. Los dos textos a que hacemos referencia muestran un horizonte colmado de desafíos, entre los que nace la Ley de Víctimas.

7 http://portal.fedegan.org.co/Documentos/pega_2019.pdf. Consultado el 24 de abril de 2012.



Víctimas: reconocimiento y revictimización

La aprobación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras *"Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones"* tiene implicaciones reales, pero también tiene implicaciones de carácter simbólico para el imaginario colectivo y frente al mundo globalizado.

En primer lugar y luego de 8 años de negación sistemática del conflicto armado, la promulgación de la Ley en mención reconoce no solo la existencia de ese conflicto interno sino que al menos el 10% de la población colombiana ha sido víctima de ese largo, expandido y degradado conflicto de más de cuatro décadas de duración.

Además, es importante porque examina la participación en calidad de victimarios de agentes del Estado, quienes serán responsabilizados de manera individual. También es de resaltar que parte del hecho de que empresarios y funcionarios financiaron grupos al margen de la ley.

En el mismo sentido, da pasos importantes en términos de enfoque diferencial para la reparación, independiza la condición de víctima del proceso penal contra los victimarios e invierte la carga de la prueba a favor de las víctimas, además de abrir el espectro de víctimas a niños, niñas y adolescentes desvinculados de los grupos armados siendo menores de edad, entre otros.

No obstante lo anterior, son muchos los problemas y vacíos de la Ley, lo cual se refleja en que actualmente tiene 11 demandas de inconstitucionalidad que, aunque no pretenden tumbarla, sí están encaminadas a corregir algunos errores en materia grave que contiene la norma[8]. Veamos algunos ejemplos:

- Desde el artículo 74 al 91 la Ley es extensa en reafirmar que solo los propietarios, poseedores o explotadores económicos de baldíos están amparados por la misma. Lo anterior deja por fuera a los arrendatarios, aparceros o tenedores. Esto es grave en la medida en que las cifras más pesimistas calculan que al menos el 30% de la población desplazada ostenta la calidad de arrendataria, aparcera o tenedora de la tierra de la que fueron despojados. En este mismo capítulo, los artículos del 70 al 75 son contundentes y despejan dudas sobre la falta de integralidad de la Ley, pues renuncia al tema de la restitución de bienes muebles como ganado, cultivos, maquinaria, equipos, vehículos o infraestructura productiva.

8 http://www.elespectador.com/impreso/opinion/columna-328239-movilizarse-mas-alla-de-necocli. Consultado el 22 de febrero de 2012.

- El artículo 76 prevé la inscripción anticipada de las víctimas en la Unidad de Restitución de Tierras antes de adquirir el derecho a solicitar la restitución judicial de su predio.

- El artículo 99 presenta la contingencia de que en caso de que el usurpador pruebe su buena fe exenta de culpa y tenga algún cultivo en el predio sujeto a restitución, la víctima tendrá que celebrar un contrato de uso, bien sea con el usurpador o con el Ministerio de Agricultura a través de la Unidad de Restitución de Tierras, para que puedan continuar explotando el lote directamente.

- El artículo 120 expone que si el usurpador confiesa su crimen, la Fiscalía debe renunciar a la persecución penal en su contra, lo que puede abrir unas puertas enormes a la impunidad sobre otros crímenes o involucrados.

- El artículo 207 deja abierta la posibilidad de castigar a la víctima con la pérdida del derecho a la restitución de su tierra si invade, ocupa o usa la tierra antes de que el juez se la devuelva. Esto constituye un exabrupto pues la confiscación está prohibida en la Constitución y ni siquiera está prevista en la legislación ordinaria.

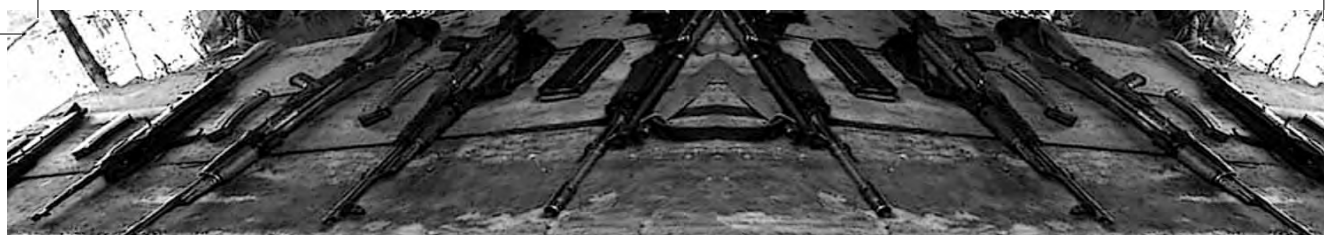
Pero tal vez el más grande desafío sigue siendo garantizar el derecho a la vida de los líderes que representan a grupos y buscan recuperar sus bienes. De acuerdo con información registrada en diversos medios de comunicación[9], en 3 años son más de 50 los crímenes contra los campesinos, drama ante el cual poco o nada ha logrado hacer el Estado colombiano y cuya solución efectiva será condición indispensable para tener algún grado de éxito en la implementación de la Ley.

La minería es historia patria

Es recurrente escuchar que Colombia tiene más geografía que historia y más territorio que Estado; también es cierto que al abordar la minería, la historia de Colombia nos remite al periodo indígena y posteriormente a la época de la Conquista y la Colonia.

Una vez finalizada la Conquista, para España ya era una evidencia que en el Nuevo Reino de Granada *El Dorado* todavía permanecía bajo tierra a la espera de que el oro y los otros diversos minerales existentes en la región fueran explotados. Don Antonio Manso, Mariscal de campo y presidente de la Audiencia de Bogotá, escribía en 1729:

9 http://m.eltiempo.com/justicia/van-mas-de-50-lideres-de-restitucion-de-tierras-asesinados-en-3-anos/9064506/1



> Sólo diré que habiendo con reflexión considerado la abundancia, puedo asegurar que de nada preciso ni útil tiene necesidad este reino, y que puede abastecer á otros de lo que le sobra.
>
> Considerando esto largos días, ha trabajado mi discurso en componer cómo se compadece tánta riqueza y abundancia en la tierra donde casi todos sus habitadores y vecinos son mendigos; y pareciéndome haber atinado con muchas de las causas, hallé que yo no las podía remover y que sólo el poderoso brazo de V.M. lo era para extirparlas y resucitar un Reino casi yerto, y dar felicidad á sus vasallos, abundancia á los reales erarios y envidia á las naciones más opulentas. Con que resolví proponerlas con aquel acatamiento debido á tan alta Majestad y con aquella realidad que siempre ha profesado mi rendimiento (Subrayado fuera de texto).

Vicente Restrepo (1890), por su parte, dice:

> No tiene duda que la subsistencia del Virreinato depende de las minas de oro y su fomento, porque no se comercian frutos algunos, ni tiene por dónde adquirir por trato y compensación los géneros que de fuéra necesita, y así el oro que producen sus minas es el único que sostiene las rentas reales, el comercio y los ministros. De un corto número, de hombres, dedicados por particular providencia á este laborioso é importante ejercicio, está pendiente todo el Reino: si éstos cesasen y abandonasen su ocupación, vendría á tierra la máquina del Virreinato […] En efecto, el oro, ya en polvo, ya amonedado, era el medio de cambio en todas las transacciones; él daba movimiento y vida al escaso comercio que se hacía entonces, a la agricultura, y a la industria naciente (Subrayado fuera de texto).

Caballero Escovar (1980) señala que el texto de Manso es un resumen apropiado de lo que significó la Nueva Granada y añade que el periodo virreinal estaba compuesto "por mendigos que se entretenían en mandar a Europa monedas de oro". Cualquier parecido con la realidad actual no es, ni mucho menos, coincidencia.

Tal y como sucedía en 1772, nuestra industria hoy podría continuar calificándose como "naciente" y, por lo que se puede apreciar, poco o nada aprendimos de la historia. Ya en 1860 se advertía que sin acciones estratégicas "el comercio y la industria de Colombia se verían sumidos en letal estancamiento".

¿Todo lo que brilla es oro?

La feroz alza en los precios del carbón y del oro a nivel mundial es también la base fundamental de la fiebre minera en Colombia. Sumado a esto, la apuesta decidida de los sucesivos gobiernos de Uribe y Santos a la expansión de la inversión extranjera a través, primero, de la política de Seguridad Democrática y luego, de la consolidación de la confianza inversionista, hizo que el país reprimarizara su economía especialmente a través del sector minero–energéti-

co y de la agroindustria exportadora. A finales de 2011, la participación de este sector en el PIB con un 8%[10] superó a la del sector agropecuario.

Es así como en los dos gobiernos de Uribe se otorgaron casi 7.000 títulos, con poco respeto a las normas vigentes sobre parques nacionales y reservas indígenas. La minería de metales representa actualmente el *2,21%* "del PIB, 24 por ciento de las exportaciones, 30 por ciento de la inversión extranjera directa (IED) y 19 por ciento de las regalías"[11]. En el 2011 la IED alcanzó el record de 15.032 millones de dólares, de los cuales el 81,4% provino del sector minero–energético. Se estima que las exportaciones alcanzarán los US$ 54.000 millones en 2021.

Como si todo lo anterior no representara un enorme desafío institucional, ambiental, social y macro económico para el país, el crimen organizado también encontró allí una vía para generar nuevas rentas, repatriar sus utilidades de la droga y lavar dinero, exacerbando los viejos conflictos que cabalgan nuevamente sobre la tenencia, uso y control de la tierra y el territorio.

Minería otro motor de los conflictos

La minería es una actividad que se desarrolla en mayor medida en áreas rurales; el desplazamiento, el despojo y la usurpación de tierras son comunes para las poblaciones campesinas, indígenas y afrocolombianas que habitan en territorios ricos en minerales que son explotados de manera ilegal e incluso informal.

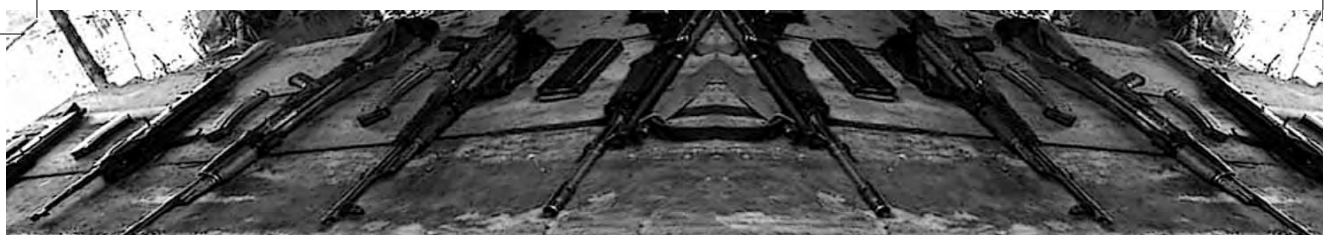
Sin embargo, la gran minería y la minería formal, regida por el Código de Minas o Ley 685, prevé en su artículo 13 que

> En desarrollo del artículo 58 de la Constitución Política, declárase de utilidad pública e interés social la industria minera en todas sus ramas y fases. Por tanto podrán decretarse a su favor, a solicitud de parte interesada y por los procedimientos establecidos en este Código, las expropiaciones de la propiedad de los bienes inmuebles y demás derechos constituidos sobre los mismos, que sean necesarios para su ejercicio y eficiente desarrollo. La expropiación consagrada en este artículo, en ningún caso procederá sobre los bienes adquiridos, construidos o destinados por los beneficiarios de un título minero, para su exploración o explotación o para el ejercicio de sus correspondientes servidumbres.

Esto quiere decir, ni más ni menos, que para el caso de la minería procede la expropiación administrativa de cualquier predio, dado que la utilidad pública y el interés social hacen que esta actividad esté priorizada sobre, por ejemplo, las actividades agrícolas, ganaderas o de

10 http://logandrillingcolombia.com/index.php/noticias/149-sector-minero-energetico-se-quintuplica-en-10-anos-dentro-de-pib. Consultado el 24 de abril de 2012.

11 http://razonpublica.com/index.php/component/content/article/167-articulos-recientes-/2736-ilegalidad-y-criminalidad-en-la-mineria-pescando-en-rio-revuelto.html



soberanía alimentaria. Así las cosas, tanto en la megaminería, que en general se lleva a cabo de manera legal y que tiene como base de su desarrollo un cuerpo legal constitucional, como en la ilegalidad y en la pequeña y mediana minería informal, se consolida una enorme tensión entre el desarrollo económico y los derechos de las poblaciones afectadas directamente por cualquier práctica minera.

En agosto de 2010, el periódico *El Tiempo* informó que el extraditado jefe paramilitar Salvatore Mancuso dijo ante la Corte Federal de Washington que el narcotráfico blanquea sus capitales ilícitos a través de la venta de cientos de onzas de oro que pasan por el Banco de la República sin levantar sospecha. Mancuso aseguró que "algunos lavadores se quedan hasta con el 70 por ciento de las regalías que gira el Gobierno y el resto, se lo roban los alcaldes"[12].

Nuevas guerras

Los grupos armados llevan a cabo múltiples actividades económicas para alimentar el conflicto. Están involucrados tanto en la economía ilegal como en la legal por lo que, aunque la concepción de la guerra no se puede reducir a la caza de rentas, la búsqueda de recursos y las implicaciones que tiene en el orden nacional no pueden ser obviadas. La dimensión económica del conflicto colombiano, el surgimiento de nuevos grupos paramilitares luego del proceso de Santa Fe de Ralito (Bacrim), los persistentes vacíos del Estado, las tácticas de guerra, los múltiples grupos que la conforman y la degradación del conflicto, son características que permiten analizar la problemática nacional a partir de la teoría sobre 'Nuevas Guerras'.

Los conflictos de las últimas décadas que han sido identificados como Nuevas Guerras cumplen con la característica de que los bandos, aunque con la misma nacionalidad, pertenecen a distintas etnias, grupos religiosos o razas. Alrededor de este hecho fundamental se ha centrado el análisis de muchos de los teóricos del tema, pues tiene el atractivo de mostrar la irracionalidad de las guerras internas de hoy en día. Pero si la lucha entre grupos aparentemente 'diferentes' es irracional, mucho más lo es aquella entre iguales.

En palabras de Kaldor (2001):

> La motivación económica, por sí sola, es insuficiente para explicar la dimensión, la brutalidad y el absoluto salvajismo de las Nuevas Guerras. No hay duda de que algunos se unen a la lucha 1) como forma de legitimar actividades criminales, dar una justificación política a lo que hacen y obtener la aprobación social para sus métodos –ilegales- de ganar dinero. 2) Aquellos que emprenden actividades criminales para apoyar sus objetivos militares y políticos. 3) Otros se ven obligados a intervenir empujados por el miedo y el hambre.

12 http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-4077668. Consultado el 2 de marzo de 2012.

Los cambios que comenzaron a presentarse en el conflicto colombiano, tanto en los objetivos como en las tácticas de los grupos armados, se han acercado cada vez más a lo caracterizado en la teoría sobre Nuevas Guerras.

Se habla de Nuevas Guerras porque son 'nuevas' en el sentido de que se diferencian de las percepciones más comunes sobre aquellas anteriores a los años ochenta y noventa; y son guerras porque, aunque los objetivos, métodos y modos de financiación se han transformado y cambiado en términos de relevancia, existe un carácter político notable, en particular porque su persistencia refleja que sigue existiendo crisis en la legitimidad del Estado.

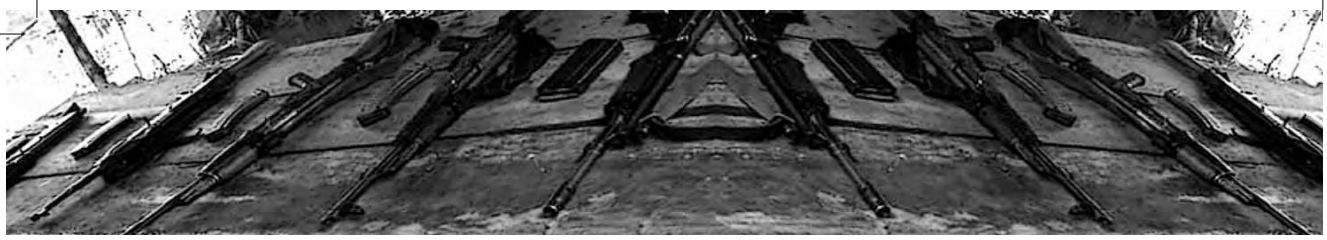
La bonanza minero energética se convierte en un caldo de cultivo para que los conflictos se transformen e incluso se exacerben, dando lugar a luchas por un territorio que está lleno de riquezas. Viejos y nuevos actores de la violencia están girando alrededor de un Estado que no ha sido lo suficientemente fuerte como para controlarlos ni mucho menos eliminarlos.

Esta nueva guerra en Colombia ya no solo tiene su base en la presencia de grupos armados ilegales con prácticas criminales, sino en la de un conjunto de elementos nuevos y con una altísima carga explosiva con variables que, al tiempo de ser una oportunidad, se convierten en un inconmensurable riesgo: la referida Ley de Justicia y Paz con sus múltiples vacíos (que incluso podría facilitar la impunidad para los victimarios), la necesaria reforma agraria que no se ha hecho efectiva, los nuevos paramilitares que siguen en expansión (y que son los viejos que se han dispersado por todo el país), los viejos actores armados con sus formas de generación de ingresos y, más recientemente, la minería como motor de desarrollo y reprimarización de una economía poco diversificada. Alrededor de la minería fluctúan tanto actores armados, campesinos, indígenas, y afrodescendientes, como el (débil) Estado, la reformas rurales en ciernes y el modelo de desarrollo extractivista, entre otros.

Aunque la bonanza minero energética no es mala por sí misma, en estas circunstancias, tal como lo anota Manuel Rodríguez, "en Colombia no existen las condiciones institucionales y de política pública mínimas para exigir a las empresas mineras un adecuado desempeño ambiental" y, completo yo, ni fiscal, ni tributario ni social.

Si bien es cierto que es la única de las "locomotoras" que está impulsando un crecimiento económico, también lo es que tal crecimiento se está desarrollando a la par de varias modalidades de violencia registradas en las zonas más productivas del país y que están asociadas a la minería. Podemos mencionar algunas de las modalidades que han originado situaciones de violencia: tal vez la más recurrente y la más visible es el desarrollo de grandes proyectos minero energéticos en territorios habitados por minorías étnicas. Aunado al tradicional desplazamiento por causa del conflicto, los pueblos indígenas y afrodescendientes, así como los campesinos, están sometidos a las implicaciones y consecuencias de los megaproyectos que amenazan no solo el ambiente sino sus territorios sagrados y, por ende, su supervivencia.

Por otra parte, de acuerdo con información de los medios de comunicación, el pago a grupos armados ilegales o la creación de cuerpos paramilitares con frecuencia se asocian a los



intereses de empresas mineras para desarrollar sus actividades. Esta práctica, aunque no es la más común ni la más sencilla, persiste. Bastan dos ejemplos: en 2006, *Verdad Abierta* publicó la noticia de que "Las AUC tienen en la mira el proyecto para construir un puerto alterno a Barranquilla"[13], en la cual se indica que en el corregimiento de Palermo del municipio Sitio Nuevo, donde quedaría el puerto, hay enfrentamientos por el control de la tierra y por hacerse de una zona para sus negocios, aun cuando el posible puerto se encuentra en el Parque Natural Isla de Salamanca, un humedal protegido por la Convención Ramsar. Por otro lado, el caso de la bananera Chiquita Brands es reconocido porque dicha empresa está acusada del asesinato de al menos 931 personas en Colombia, al patrocinar a paramilitares para su protección[14].

El conflicto por los actores armados ilegales vinculados de manera directa con la explotación minera es otra de las modalidades. Minerales como oro, coltán y uranio no solo son más rentables y representan una excelente fuente de recursos, sino que la actividad es mucho menos peligrosa que el narcotráfico. Sus mayores "ventajas" son que es legal, que sirve para lavar dinero, que se hace a plena luz del día y, especialmente, que se hace sin la persecución de las autoridades. La minería se convierte así en la actividad ideal para estos grupos: por ese negocio no tienen límites en desplazar, matar o depredar.

Por su parte, el desalojo de los pequeños mineros –informales o ilegales- para dar paso a las grandes empresas extranjeras, genera el desplazamiento de poblaciones locales que históricamente han estado a la margen de los ríos tratando de sobrevivir de sus recursos.

Aunado a lo anterior, las migraciones a zonas donde en algún momento hubo explotaciones de petróleo que luego fueron abandonadas y recientemente "recuperadas" durante el gobierno anterior, han dado lugar a contrataciones laborales precarias por parte de las grandes empresas mineras y energéticas. Los casos más emblemáticos podemos encontrarlos en Puerto Gaitán y Barranca de Upía, donde las protestas han paralizado la producción de dos multinacionales canadienses: Pacific Rubiales y Petrominerales[15]; lugares en los que se han vivido situaciones de violencia hacia los trabajadores.

En definitiva, a las actividades "tradicionales" de los grupos armados en búsqueda de financiamiento, se suma la guerra por la posible tenencia de los recursos naturales por cualquiera de las vías mencionadas, que trae efectos negativos no solo de orden ambiental sino especialmente en la vida de la gente.

Ante esta realidad, las preguntas frente al cómo desarrollar una actividad minera en el

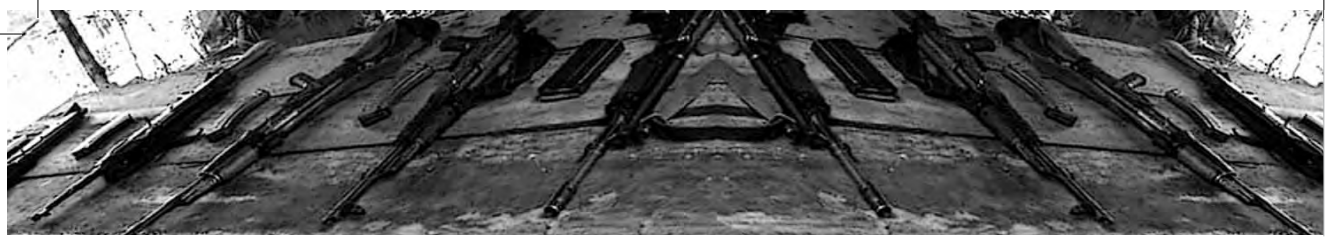
13 http://www.verdadabierta.com/component/content/article/158-captura-de-rentas-publicas/index.php?option=com_content&id=193. Consultado el 2 de marzo de 2012.

14 http://www.semana.com/nacion/demandan-chiquita-brands-931-muertes-presunta-relacion-farc-auc/153768-3.aspx. Consultado el 2 de marzo de 2012.

15 http://www.elespectador.com/noticias/nacional/articulo-300681-300-hombres-del-esmad-llegan-puerto-gaitan-controlar-protesta. Consultado el 2 de marzo de 2012.

país que en efecto sea un factor de desarrollo incluyente deben aportar elementos para la resolución de un conflicto interno de larga data abonado a una nueva guerra producto de la bonanza minero energética: ¿Hasta dónde debe andar la locomotora minera y cómo debe hacerlo? ¿Es posible consolidar un modelo de economía extractiva y agroindustrial? ¿Está bien hacerlo como se está haciendo hasta ahora? ¿Tenemos otras alternativas para el desarrollo que no inclinen la balanza del conflicto? ¿Cómo fortalecemos la debilidad del Estado en términos legales, fiscales, institucionales y sociales?

Este nuevo conflicto enmarcado en la "bonanza" de recursos minerales y energéticos amerita reflexionar sobre una nueva ética pública que nos permita lograr un desarrollo realmente sostenible y concordante con el respeto a los derechos humanos. Solo a partir de la recuperación de lo público, avanzaremos hacia la modernización del Estado, hacia un Estado capaz de proponer un modelo incluyente y equitativo en la redistribución de la riqueza; entonces, y solo así, la bonanza podrá ser prosperidad.



Bibliografía

Collier, Paul y Hoeffer, Anke. "Greed and Grievance in Civil War. Paper presented at the World Bank-Center for international Studies Workshop", en *The Economics of Civil War*, Princeton University, March 18-19, 2000.

PNUD. "El conflicto, callejón con salida". Informe Nacional de Desarrollo Humano Colombia – 2003. Bogotá, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Septiembre de 2003.

Manso, Antonio. "Relaciones de Mando", Tomado de la serie *Documentos que hicieron un País*, Bogotá, Archivo General de la Nación, 1729.

Restrepo, Vicente. *Estudio sobre las minas de oro y plata de Colombia*, Roma, Sociedad Geográfica Italiana, 1890.

Caballero Escovar, Enrique. *Incienso y pólvora*, Bogotá, Editorial Pluma, 1980.

Altvater, E. "Notas sobre algunos problemas del intervencionismo del Estado", en Sonntag y Valecillos, *El Estado en el capitalismo contemporáneo*, México, S.XXI, 1977.

Kaldor, Mary. *Las Nuevas Guerras*, ¿Ciudad?, Tusquets editores, 2001.

González, E. "La jerarquización del organismo minero y la política minera de Estado", en *Panorama Minero*, nº 284 (junio 2003).

Svampa, M. "David y Goliat. La minería a cielo abierto y los movimientos de resistencia", en *Crítica de la Argentina*, Buenos Aires, 15 de septiembre de 2008.

De Echave, José et al. *Minería y conflicto social*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 2009.

Rodríguez Pardo, J. *Vienen por el oro, vienen por todo. Las invasiones mineras 500 años después*, Buenos Aires, Ciccus, 2009.

Idárraga Franco, Andrés, Muñoz, Diego Andrés y Vélez Galeano, Hildebrando. *Conflictos socio-ambientales por la extracción minera en Colombia: Casos de la Inversión Británica*, Bogotá, Censat Agua Viva, 2010.

González, Verónica, Escalona, Daniela, Mardones, Mauricio y Grez, Felipe. *Justicia Ambiental y Gran Minería: la discriminación de las comunidades*, ¿Ciudad?, Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales (OLCA), 2011.

PNUD. "Colombia rural. Razones para la Esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011", Bogotá, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, septiembre de 2011.

IMPACTOS de los GRANDES PROYECTOS mineros en Colombia sobre la vida de las mujeres

Rosa Emilia Bermúdez Rico[1]
Censat - Agua Viva

Introducción

En la última década, los proyectos de exploración y explotación de las riquezas mineras en Colombia se han dinamizado de manera vertiginosa como consecuencia de una estrategia gubernamental que proclamó a la minería como un negocio para atraer inversión extranjera al país y para la generación de divisas. La implementación de esta estrategia está conllevando al deterioro de la calidad de vida de las comunidades que han presenciado la instalación de las empresas transnacionales en sus territorios[2].

1 Magíster en sociología. Integrante del equipo de investigación de Censat Agua Viva. Profesora del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad del Valle., Dirección electrónica: rosaemiliaber@gmail.com

2 En los últimos años el gobierno colombiano estableció la minería como motor del desarrollo, definiéndola como un nuevo paradigma para el desarrollo del país. En este contexto, se ha definido al sector minero-energético como la quinta locomotora del crecimiento económico para el Plan de Desarrollo 2010-2014. Esta estrategia ha sido ampliamente cuestionada por diversos sectores en el país, señalando argumentos contundentes con respecto a su limitada viabilidad social, ambiental e, incluso, económica. Este paradigma se configuró durante la primera década del siglo XXI sobre la base de un conjunto de medidas legislativas y normativas que han configurado un nuevo marco institucional para la actividad extractiva minera en el país y facilitado la avalancha de una centena de multinacionales que hoy se encuentran instaladas por todo el país.

En el año 2003, tras el establecimiento de un escenario legislativo favorable para la minería y después de un crecimiento lento durante la década de los noventa, la producción en el sector minero aumentó de 45,5 a 67,4 miles de millones de pesos constantes, lo que representó una participación, como sector, del 2,8% del PIB total y el 21,3% de las exportaciones totales del país (Cárdenas y Reyna: 2008).

De tal forma que el sector minero, pese a estar rezagado con respecto al nivel alcanzado en otros países de América Latina en términos de institucionalidad, formalización y consolidación industrial, ha atraído inversión en niveles elevados y consistentes en los últimos años. La Inversión Extranjera Directa (IED) en el sector aumentó en un 74%, pasando de USD$1.783 millones en 2006 a 3.094 millones en 2009 (Bases del DNP: 2010-2014). Para el año 2009 hacía presencia en el país un conjunto de empresas extranjeras mineras de 9 países diferentes, entre las que sobresalen las 28 empresas de origen canadiense, que representan el 51% de las empresas extranjeras en Colombia (Ministerio de Minas y Energía: 2009, citado por MiningWatch Canadá: 2009). Entre las transnacionales mineras que se han instalado en Colombia sobresalen, por sus cuantiosas inversiones y la amplitud de sus proyectos mineros, AngloGold Ashanti con su megaproyecto de explotación ubicado en el departamento del Tolima, jurisdicción del municipio de Cajamarca, y GreyStar Resources LTD, empresa canadiense, instalada en los municipios de Vetas y California, en el departamento de Santander (Rodríguez y Urrea: 2010).

En este contexto, este documento centra su atención en las implicaciones sociales, económicas y ambientales que sobre la vida de las mujeres está ocasionando la industria minera en los diversos territorios donde las grandes empresas transnacionales están desarrollando proyectos de explotación minera en Colombia. Nuestro propósito es hacer visible, analizar y discutir, desde una perspectiva de género, las consecuencias que sobre este grupo poblacional está ocasionando la implementación de esta política gubernamental. Consideramos que el análisis detallado y particular de esta problemática desde la perspectiva de las mujeres permitirá una discusión más amplia y profunda sobre las dimensiones y el carácter de los impactos negativos que este modelo de explotación minera desarrollado en el país implica. Esta es una primera aproximación, por lo que somos conscientes de que hay un amplio camino de investigación, análisis e intervención por recorrer en esta dirección.

Este análisis se fundamenta principalmente en la información recabada en el encuentro Mujer y Minería, realizado durante los días 12 y 13 de octubre en Bogotá, convocado por Censat Agua Viva y Synergia. En este encuentro participaron mujeres campesinas y urbanas, jóvenes y adultas, indígenas y afrocolombianas, líderes y activistas, provenientes de diferentes comunidades y territorios afectados por la industria extractiva minera que en la actualidad se desarrolla en Colombia. Este heterogéneo grupo de mujeres planteó diversos puntos de vista y múltiples testimonios, desde sus experiencias y vivencias, que permitieron señalar y discutir algunas de las consecuencias que el modelo de extracción minera y de operación de las empresas en estas zonas están ocasionando en la vida de las mujeres.

Para cumplir con los fines propuestos, en un primer momento se presentan algunos indicadores sobre el empleo generado por la industria minera en Colombia, los cuales permiten subrayar el limitado alcance de esta rama de industria en la estructura de ocupación en el país. Posteriormente, se analizan las consecuencias de la actividad minera en Colombia en la vida de las mujeres y se presentan los conflictos sociales y ambientales más relevantes en ese contexto. Finalmente, cerramos el documento con la exposición de criterios de enfoque que resultan imprescindibles en una propuesta de fortalecimiento del rol de las mujeres en esta problemática y sugerimos algunos ámbitos de intervención en la perspectiva de construir un plan de acción política para la defensa y protección de los derechos de las mujeres.

Las mujeres en la industria minera en Colombia. Participación económica y generación de ingresos

La industria minera no ha sido un sector que se caracterice por una alta generación de empleo; por el contrario, es una rama de industria que, por su composición técnica y de capital, solo involucra una cantidad marginal de empleo con respecto a la estructura ocupacional en el país. Además, se ha configurado como un sector de empleo típicamente masculino, en el que las mujeres tienen una reducida participación.

Las cifras disponibles de empleo en Colombia por parte del DANE señalan que en la última década, a pesar del incremento registrado en el número de personas ocupadas en el sector de Minas y Canteras, la participación de este sector sigue siendo exigua y fluctuante respecto al conjunto de la población de ocupados en el país[3]. En el 2001, el número de personas empleadas en el sector minero era de 136.000 y aunque en el año 2006 alcanzó a tener 217.000 ocupados, en el 2008 nuevamente se redujo a 186.000. Este número de personas ocupadas pasaron de representar el 0,78% del total de ocupados en el país en 2001, al 1,2%, en 2006 y el 1% en 2008 (DANE: 2012). Estas cifras ponen de presente el bajo impacto en la generación de empleo de esta rama de industria. En consecuencia, en las expectativas del gobierno de generar dos millones de empleos, planteadas en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, no podría esperarse que la industria extractiva tenga una participación de importancia.

Al examinar la participación diferenciada por sexo en este sector, encontramos que en el 2001 las mujeres representaban el 18,6% de la fuerza de trabajo, mientras que en el 2006 representaban el 19.8%, pasando de 17.000 a 43.000 mujeres trabajando en esta rama de industria. En contraste, durante el mismo periodo los hombres pasaron de 74.000 a 174.000, es decir, del 81,4% al 80%. Están, también, las mujeres que se dedican a la minería artesanal

3 El sector de Minas y Canteras incluye la extracción de carbón, petróleo crudo y gas natural; extracción de minerales de uranio y de torio; extracción de minerales metalíferos y explotación de minerales no metálicos, según clasificación de CIIU revisión 3 (DANE, 2012).

como alternativa ocupacional para la generación de ingresos. Estas actividades responden principalmente a las prácticas conocidas como "barequeo", que han sido ejercidas de generación en generación en los ríos de las zonas del país ricas en minerales, y constituyen la principal fuente de ingresos de las mujeres en estos lugares. Sin embargo, no disponemos de información que permita establecer el número de mujeres involucradas en las prácticas de la minería artesanal ni podemos estimar los ingresos generados por estas. Es importante advertir, para finalizar, que este grupo de mujeres constituye un importante foco de conflicto social y económico en el contexto actual de predominio de la gran minería y que el poder y los intereses de las grandes empresas excluyen socialmente y anulan económicamente a la minería tradicional.

Impactos de la minería en la vida de las mujeres: conflictos sociales, culturales y ambientales

La ausencia de la perspectiva género es una de las razones por las cuales tanto en el diseño de políticas sociales como en la implementación de programas de atención a las necesidades a la población no se logra incidir con intervenciones pertinentes que impacten las brechas e inequidades de género[4]. En este sentido es que planteamos que, aunque los impactos negativos de la minería son contundentes para el conjunto de la población, se presentan diferencias significativas en la forma en que estos afectan a hombres y mujeres. De ahí que para captar las dimensiones específicas y los alcances de estos impactos tanto en unos como en otras, es necesario desarrollar análisis que se esfuercen por dar cuenta de estas diferencias, comprender su significado social y cultural, así como subrayar sus implicaciones en cada caso.

El análisis que presentamos a continuación aborda el impacto de la actividad minera sobre la vida de las mujeres, especialmente bajo el modelo implementado por las grandes empresas transnacionales en Colombia en los últimos años. Hemos clasificado los impactos identificados en cinco ámbitos analíticos estratégicos que cobran importancia en el contexto de la sociedad colombiana en la actualidad. A continuación, se desarrolla cada uno de ellos presentando aspectos generales que atañen al ámbito analítico y señalando, de manera particular, el impacto sobre las mujeres, en clave de construcciones sociales y culturales asociadas con el mundo femenino y del ejercicio del poder que se opera sobre las mujeres en razón a su condición de género.

4 El vínculo entre las políticas públicas y la perspectiva de género se reconoce a nivel internacional en la Resolución 50/104 del 20 de diciembre de 1997, de la Asamblea General de las Naciones Unidas, que urge a los gobiernos a desarrollar y promover metodologías para la incorporación de la perspectiva de género en todos los aspectos de las decisiones políticas, incluyendo las económicas (CEPAL, 1998). Sin embargo, tanto en la realización de diagnósticos como en la formulación de políticas públicas, solo de manera excepcional se ha planteado un esfuerzo por examinar el impacto y significado de las consecuencias diferenciadas para hombres y mujeres. Lo que comúnmente sucede es que se trata de manera indistinta estas realidades.

Violencia política y violación de derechos humanos: una violencia de género

En su mayoría, las zonas donde hoy se están desarrollando los proyectos de explotación minera tienen una larga historia de disputa territorial. Por ejemplo, muchas de ellas han sido ancestralmente territorios de comunidades negras, indígenas y campesinas. Además, en la historia reciente, algunos de estos territorios se han convertido en escenarios de disputa y guerra entre los distintos actores armados (guerrilla, ejército y paramilitares) del conflicto político colombiano. Este patrón de ocupación territorial ha sido ampliamente documentado, tal como se reseña en el siguiente apartado extraído de un informe de investigación reciente:

> Las empresas mineras y petroleras que operan en Colombia trabajan frecuentemente en áreas sometidas al conflicto armado y al desplazamiento forzado en tierras que han sido "abandonadas" debido a las presiones violentas a las que fueron sujetas las comunidades, o cuyos títulos han cambiado de mano durante el último decenio debido a la presión militar […]. Diversos estudios han documentado la utilización de prácticas irregulares por parte de algunas empresas para obtener los títulos y las concesiones, y cómo las empresas buscan aliados políticos en capacidad de reglamentar nuevos usos para las tierras.
>
> Otras investigaciones y casos jurídicos han mostrado que algunas multinacionales han apoyado directa o indirectamente a los grupos paramilitares con el objeto de crear condiciones seguras para la inversión. En estos casos, los paramilitares funcionan como fuerzas irregulares para la consolidación territorial en los proyectos extractivos, sea que operen por su cuenta o bajo un entendimiento más explícito con las empresas transnacionales (MiningWatch Canadá y Censat Agua Viva: 2009,5).

Así mismo, la instalación de las grandes empresas mineras ha estado acompañada del incremento de bases militares en el entorno inmediato de las explotaciones, lo que en la práctica se ha traducido en un proceso de militarización de la vida cotidiana en estos territorios. De igual forma, con las empresas mineras han llegado las empresas de vigilancia privada que, sobre la base de garantizar la seguridad de la empresa y sus altos directivos, con sus dinámicas permanentes de asedio y requisa han transformado las relaciones de confianza que habían primado en estas comunidades. De tal forma que, en su conjunto, militares y guardaespaldas han impuesto un régimen de terror, amenaza y estigmatización que permea las relaciones y define la dinámica cotidiana en estas zonas.

Este panorama, un patrón compartido en la mayoría de las zonas mineras, está dado por la intensificación de la violencia política ejercida por estos actores armados sobre el conjunto de la población y, de manera particular, sobre las mujeres. La intensificación de la violencia política de género se manifiesta de diversas formas, algunas de las cuales expondremos a continuación.

Por un lado, el incremento de la violencia en los territorios tiene un grave impacto en la vida de las mujeres, pues en muchos casos la violencia ha implicado el asesinato de sus maridos y ellas son amenazadas para que vendan su tierra a las empresas mineras. Adicionalmente al hecho de perder sus propiedades de esta forma violenta y de quedar en condiciones de extrema pobreza, las mujeres tienen que padecer la condición social desventajosa del *madresolterismo* y del *madresolismo*. Esta situación se refleja en el diagnóstico realizado en Colombia por Naciones Unidas, según el cual el mundo rural tiene 5.000.000 de mujeres, número que representa el 47,5% de la población del campo. Dentro de este universo, 81,6% son jefas de familia y no tienen compañero, siendo ellas las únicas mantenedoras del hogar (PNUD y ONU mujeres: 2011).

Así mismo, esta situación tiene implicaciones de desigualdad social en la vida de sus hijos e hijas, que quedan en extremas condiciones de vulnerabilidad social. De ahí que se pueda afirmar que las mujeres rurales habitantes en zonas de explotación minera, como recientemente lo ha expuesto el informe de Naciones Unidas para Colombia, sufren una triple discriminación: por ser rurales, por ser mujeres y, en medio del conflicto armado, por ser víctimas y quedar como madres jefas de hogar (PNUD: 2011,15).

El incremento de la criminalización y la estigmatización de las organizaciones sociales y de la protesta cívica, por otro lado, se han constituido en formas eficientes de negar el derecho al acceso a la justicia. De esta forma, se ha implantado la amenaza y el miedo como estrategia eficaz para acallar las voces de resistencia y garantizar el silencio. Así mismo, se ha logrado, en buena medida, la desarticulación de las organizaciones sociales de las mujeres y, de esta forma, se han limitado de manera significativa las posibilidades de desarrollar acciones colectivas que permitan la reivindicación de los derechos de las mujeres, que están siendo vulnerados de manera permanente[5].

Finalmente, se ha intensificado la agresión física y sexual como expresión de una fuerte violencia de género ejercida sobre las mujeres. El incremento de los casos de violación sexual y el aumento del mercado sexual en estas zonas son indicadores que expresan el deterioro social de las mujeres en estos contextos. En los entornos mineros se ha acentuado la demanda de servicios sexuales, principalmente por parte de empleados y obreros de la industria minera. Adicionalmente, aparecen situaciones críticas que afectan directamente a las mujeres, tales como la servidumbre, la trata de personas, la migración de mujeres para prestar servicios sexuales (los llamados servicios "prepago") y la estigmatización de las mujeres que ejercen la prostitución.

5 Investigaciones realizadas sobre el impacto de la minería en varios países del mundo muestran la militarización de las zonas mineras como un patrón recurrente de establecimiento de este tipo de actividad productiva por parte de las grandes empresas, tal como ha sido reportado para el caso de las firmas mineras Newcrest Mining Exploration y Newmont Gold Company en Philipinas, donde las mujeres desarrollaron una fuerte oposición a la entrada de esta compañía minera y al proceso de militarización impuesto para realizar la exploración de la riqueza minera en la provincia de Abra (Corpuz: 2000).

Despojo de tierras, inseguridad económica e inseguridad alimentaria: la desvalorización del trabajo de las mujeres

Como ya lo mencionamos, el cambio de la vocación productiva de la tierra, que en las zonas donde se han implantado las empresas mineras pasa de una producción agropecuaria de carácter campesina a la industria minera, ha intensificado el despojo de las tierras y territorios de las comunidades étnicas (negras e indígenas) y campesinas a lo largo y ancho del país. Con este proceso de despojo no solo se han vulnerado y desconocido los derechos sociales y económicos de los pueblos, sino que, aún peor, se han exterminado pueblos enteros, física y culturalmente, para arrebatarles sus tierras.

La Corte Constitucional se pronunció señalando que las mujeres se encuentran en condiciones desventajosas para resistir y oponerse a las amenazas y maniobras jurídicas fraudulentas por parte de los actores armados para usurparles su patrimonio, más aún si se tienen en cuenta los obstáculos que enfrentan las mujeres para acceder a las certificaciones de propiedad, que establecen la extensión y ubicación de esta, en zonas que tradicionalmente se han considerado territorios baldíos o que han sido herencias por varias generaciones (PNUD, 2011). En este contexto, se puede afirmar que las mujeres afrontan un más alto riesgo de ser despojadas de su patrimonio que los hombres.

El proceso de reprimarización económica que acompaña el modelo extractivista y de enclave que se ha privilegiado para la explotación minera en Colombia ha implicado profundos y directos impactos ambientales negativos. El principal de estos daños ambientales es lo que podría denominarse la privatización del agua por parte de las empresas mineras, ya que no solo se canalizan las fuentes de agua para la actividad extractiva sino que, producto de esta actividad, se presenta una alta contaminación de los recursos hídricos, dejando a la población circundante sin acceso a este vital recurso para el consumo humano ni para las actividades agropecuarias (Rodríguez y Urrea: 2010).

Así, sin agua y sin tierras, las actividades de producción agropecuaria han entrado en franco declive. En su conjunto, estas situaciones han dejado a los pueblos afectados sin mayores opciones para vivir, siendo especialmente crítica la pérdida de la soberanía alimentaria. Estos procesos se han presentado en medio de la proliferación de la explotación minera y otros megaproyectos como represas y embalses, infraestructura que, en muchos casos, está en función de los requerimientos del proyecto minero y de su alta demanda de agua y energía.

De esta manera, se ha producido un deterioro de las formas de vida tradicionales y de la salud pública (enfermedades respiratorias, auditivas, mentales y de la piel, entre otras) debido a la contaminación de aguas, suelos y aire, al deterioro del paisaje, así como a la pérdida de biodiversidad, por mencionar solo algunos de los impactos ambientales. Estos procesos, como pasaremos a explicar, afectan de manera particular a las mujeres. Las mujeres han garantizado

la seguridad alimentaria de sus familias mediante la conservación de parcelas de agricultura tradicional, el mantenimiento de huertos de hortalizas y verduras, y la reproducción de especies menores de animales. Con estas estrategias productivas han asegurado la disponibilidad de alimentos y han establecido en sus hogares dietas equilibradas.

Sin embargo, la contaminación de los ríos y los suelos por la acción de la actividad minera en sus territorios pone en grave riesgo esta alternativa alimentaria y estrategia de supervivencia: la contaminación de los recursos hídricos y la monopolización del uso del agua para la exigente demanda de los proyectos extractivos mineros ponen en peligro la disponibilidad de los recursos mínimos requeridos para preservar la vida de las familias rurales en las zonas donde esta industria se encuentra.

Con este modelo productivo extractivo y sus consecuencias sobre el uso de los recursos hídricos se ha desvalorizado, en la práctica, el trabajo de conservación y cuidado de la vida y los recursos naturales que durante décadas realizaron las mujeres en estas comunidades rurales. Este proceso ha acentuado el cambio en la vocación productiva en estas regiones e implica una transformación en el estilo de vida de las comunidades campesinas, la cual pone en peligro la vida misma y desplaza el rol fundamental de las mujeres en la preservación de la vida.

Las alternativas ocupacionales que la actividad de las grandes empresas mineras ofrece a las mujeres son muy limitadas y desventajosas. A la pérdida de la seguridad alimentaria se adiciona la inseguridad económica que se acentúa por varias razones, como se discute en adelante.

De un lado, el poco empleo que se demanda en las minas privilegia la vinculación masculina. Los hombres que se incorporan entran a depender de un bajo salario y pierden la autonomía que tenían como campesinos, por lo que, en términos generales, la economía de la zona entra a girar en torno a la actividad minera. Esta dependencia establece y profundiza una condición de exclusión laboral para una importante proporción de la población, principalmente las mujeres, ya que el empleo que se genera solo es para unos pocos, en su mayoría hombres.

De otro lado, la exigua demanda laboral para las mujeres solo les ofrece la opción de desempeñarse en las áreas de servicios generales, aseo y alimentación, vinculadas a trabajos altamente precarizados, con bajos salarios, ausencia de seguridad social, inestabilidad e intensificación laboral, entre otras.

En síntesis, la actividad de las grandes empresas mineras ha implicado para las mujeres no solamente el despojo de sus tierras y territorios, sino la contaminación de los suelos, los ríos, el aire y el entorno. Este proceso, en su conjunto, ha conllevado al riesgo de la inseguridad alimentaria de ellas y sus familias y, de esta manera, a la inseguridad económica, lo que finalmente ha significado la desvalorización del trabajo de las mujeres en este nuevo escenario de dependencia de la actividad minera.

La llegada de las mineras ha incidido en el rompimiento del tejido social, tanto en los lazos familiares como en los procesos organizativos de la sociedad civil de las comunidades.

Exclusión de los espacios de participación social y negación a los derechos étnicos y culturales de las mujeres

La definición de políticas que buscan atraer la inversión extranjera directa para desarrollar la explotación minera entra en contradicción con la normativa de derechos étnicos y territoriales establecidos constitucionalmente para los pueblos indígenas y afrocolombianos[6]. El derecho a la Consulta Previa y el Consentimiento Libre e Informado, que procede en estos casos como mecanismo jurídico de protección de los derechos de los pueblos étnicos, se constituye en la única alternativa jurídica de defensa a la que pueden apelar estas comunidades ante la avasallante ocupación por parte de las empresas transnacionales mineras de sus territorios. No obstante, la situación más frecuente ha sido el desconocimiento de este derecho por parte de

6 Los pueblos afrocolombianos e indígenas en Colombia, a partir de la Constitución de 1991 y la Ley 70 de 1993, lograron el reconocimiento de sus derechos culturales y a la autodeterminación, según sus propias leyes, normas y costumbres. Este proceso de reconocimiento tiene en la propiedad colectiva de la tierra un desarrollo central, pues constituye un patrimonio cultural y sagrado para estas comunidades. Se calcula que aproximadamente 30.000.000 de hectáreas del territorio colombiano están designadas a comunidades indígenas y cerca de 7.000.000 a comunidades afrocolombianas (CECOIN: 2011, citado por MiningWatch et., al: 2009).

las empresas mineras y la incapacidad del Estado para garantizar los derechos constitucionalmente reconocidos[7].

En la mayoría de los casos, las comunidades se han pronunciado contra la explotación minera en sus territorios por parte de las trasnacionales, lo que ha tenido como respuesta la intimidación y la violencia para acallar las voces de rechazo. También, las empresas han acudido a los intentos de cooptación de líderes sociales y cívicos para neutralizar las acciones de resistencia. En otras ocasiones, a través de engaños, las empresas han buscado obviar los procesos formales de consulta realizando reuniones informativas donde se plantean beneficios falsos de la explotación minera, se hacen promesas de progreso y bienestar, y se ofrecen fuentes de empleo para toda la población. Esto en ningún caso constituye un real proceso de información sobre los riesgos de la explotación minera ni procede para obtener el consentimiento previo, libre e informado que las comunidades étnicas requieren para una toma de decisión consciente y soberana sobre su futuro.

Las comunidades no están capacitadas en los procedimientos requeridos para desarrollar los procesos de consulta y de interlocución con el Estado y las empresas mineras; situación que, debido al desconocimiento de los derechos y los procedimientos establecidos, ha facilitado la implantación de las empresas vía engaño y violación de derechos colectivos y territoriales.

En este contexto, las mujeres campesinas y, particularmente, indígenas y afrocolombianas se encuentran en mayores desventajas para defender sus derechos. El informe de Naciones Unidas incluso alude a esta condición como un determinante para sufrir una cuarta discriminación, la que se presenta en razón a la pertenencia étnica y racial de las mujeres rurales, y afirma que debido a estas múltiples discriminaciones las mujeres en el mundo rural no ejercen una ciudadanía plena, sino una ciudadanía restringida (PUND, 2011)[8].

7 La consulta previa y el consentimiento informado han sido estipulados en el Decreto Reglamentario 1320 de 1998, en correspondencia con la Ley 21 de 1991, mediante la cual el Estado colombiano reconoce el Convenio 169 de la OIT, que establece la obligación que tienen los gobierno de consultar a los pueblos indígenas y tribales previo a la autorización de implementar proyectos en sus territorios. La Corte Constitucional se ha pronunciado a favor de las comunidades étnicas y en defensa del derecho a la consulta previa y la protección de sus derechos por parte de los organismos del Estado que no han garantizado el debido proceso de consulta previa y ante la acción de las empresas mineras en sus territorios, como lo ilustran la Sentencia T-769 de 2009 en respuesta a la tutela impuesta por los miembros de la comunidad Bachidubi, Resguardo de Murindó y la Sentencia T-1045A de 2010, en el caso del Consejo Comunitario del Corregimiento de La Toma, en el municipio de Suárez (Corte Constitucional: 2012).

8 En su estudio sobre los impactos de la minería en la vida de hombres y mujeres del sur andino, Cuadros señala cómo ni las comunidades campesinas ni las empresas mineras han consultado la opinión de las mujeres ni tomado en cuenta sus necesidades: las decisiones se han aprobado sin la participación de las mujeres. Así mismo, los gobiernos y las empresas, aunque aceptan declarativamente la participación de las mujeres, en la práctica no toman en cuenta sus opiniones (Cuadros: 2011, 234).

Desarticulación del tejido social: la pérdida de un entorno de protección y seguridad

La llegada de las mineras ha incidido en el rompimiento del tejido social, tanto en los lazos familiares como en los procesos organizativos de la sociedad civil en estas comunidades. La conflictividad al interior de estas poblaciones se ha incrementado y ha ido conllevando a la desintegración de las comunidades y provocando mayores conflictos entre vecinos. Así mismo, se ha generado la pérdida de la identidad cultural, que se manifiesta, entre otros, en los cambios en los patrones de consumo de los jóvenes, quienes entran a demandar artículos que se le impone desde otras lógicas: ropa de marca, tecnologías, alimentos, entre otros.

De otro lado, las mujeres denuncian que han entrado a operar tácticas alternas por parte de las empresas, mediante las cuales se han desarrollado procesos de cooptación de los líderes y las lideresas sociales, como la principal vía para neutralizar el proceso de interlocución con las comunidades. En el caso particular de las mujeres, esta cooptación se ha realizado a través de programas y discursos en los que se vende una ilusión de mejoramiento de la calidad de vida.

Este conjunto de mecanismos está conllevando a la pérdida del entorno de protección comunitario, establecido a través de los fuertes vínculos sociales y culturales en contextos de fuerte cohesión social, que se han ido deteriorando con las estrategias de desarticulación señaladas.

Ámbitos estratégicos para la acción política: hacia la construcción de una propuesta para la defensa de los derechos de las mujeres

Las consideraciones que se presentan a continuación coadyuvarían a fortalecer la capacidad de agencia y de interlocución de las mujeres que de manera cotidiana viven con el acecho de la explotación minera y sufren sus consecuencias. Estas propuestas de acción política se plantean en la perspectiva de estrategias de resistencia frente al exterminio que se adelanta sobre los pueblos y comunidades en estas zonas mineras y con el propósito de avanzar en la defensa de los derechos económicos, sociales y ambientales de las poblaciones afectadas, en particular, en las que las mujeres están directamente involucradas y han sido predominantemente ignoradas.

Es importante recalcar que las mujeres han desarrollado históricamente un papel fundamental en las zonas rurales: las mujeres campesinas, indígenas y afrocolombianas han sido garantes de la vida en sus territorios. Ellas han preservado gran parte del patrimonio y la biodiversidad, tanto animal como vegetal, protegiendo las fuentes de agua, ha cuidado los páramos y han amado la naturaleza. Desde este reconocimiento a su historia y a su aporte invaluable para la conservación de la vida, portan la legitimidad suficiente para exigir el respeto a su vida

y sus derechos, a su libre autodeterminación y a decidir sobre su futuro, el de sus familias y el de sus territorios.

En este contexto, es necesario presentar algunos criterios imprescindibles de enfoque y perspectiva a considerar en la formulación de una estrategia de intervención futura:

- Trabajar con un enfoque de género que esté en función de fortalecer capacidades en las mujeres

Las capacidades a las que nos referimos las entendemos como acciones que permitan fortalecer la autonomía y la decisión de las mujeres en correspondencia con sus intereses más sentidos y que estén en función de favorecer el acceso a un mayor bienestar social. La importancia que tiene resaltar este enfoque tiene que ver con ser consecuentes con las desventajas y desigualdades a las que se enfrentan las mujeres en razón a su construcción de género; es decir, aquellas que se explican o están asociadas con la construcción social de ser mujer –o ser hombre– en nuestras sociedades y que definen las desventajas como condiciones de desigualdad.

Atender de manera especial el fortalecimiento o la aprehensión de capacidades que reviertan o transformen estas desigualdades es, quizás, el único camino para superarlas. De ahí la importancia de diseñar estrategias que atiendan las desigualdades identificadas en las mujeres y que permitan compensar en aspectos específicos que favorezcan su superación y, de esta forma, lograr una mayor igualdad social y económica.

- Trabajar con enfoque de acceso a los derechos

La perspectiva de derechos implica trabajar en función de alcanzar un mayor ejercicio de la ciudadanía social, un referente de exigibilidad y respeto de los derechos constitucionalmente reconocidos y sus desarrollos. Esta perspectiva exige un doble abordaje: de un lado, una interlocución permanente con el Estado en su condición de garante de los derechos de la población, a través del examen de sus política públicas y la exigibilidad de que estas estén en función del bienestar de los ciudadanos; y de otro lado, una articulación de intereses ciudadanos en los territorios, para lo que se requiere de información y conocimiento sobre los problemas, sus implicaciones, los derechos y procedimientos, así como la construcción de consensos y acuerdos entre la población sobre sus intereses y las acciones de defensa a desarrollar. Esta perspectiva de derechos y el proceso requerido para su reconocimiento hacen parte de los marcos de los mínimos establecidos en las sociedades democráticas contemporáneas.

Partiendo de estos enfoques, se presentan a continuación algunas líneas estratégicas de intervención. Es necesario subrayar la importancia de realizar investigaciones que permitan un conocimiento de las realidades locales y que consulten sus particularidades, su historia y su

lugar en el entramado social. Hay un vacío de información al respecto que es imprescindible superar.

- Acceso a la propiedad de la tierra para las mujeres

Este es un ámbito de desigualdad y vulnerabilidad fundamental en el que resulta estratégico incidir. La legitimización del despojo, a la que hemos asistido durante las últimas décadas en Colombia, ha dejado en una situación crítica a las mujeres: sin tierra y despojadas de sus territorios, lo que en la práctica deja a la deriva a los grupos poblacionales afectados y resulta equivalente a una política de exterminio. Desarrollar una línea de intervención que fortalezca y amplíe la legitimidad de las reivindicaciones de la propiedad de la tierra para las mujeres representa una acción política estratégica para el empoderamiento de estas en la defensa de sus derechos y en el logro de unas condiciones dignas de vida.

- Reivindicación de la soberanía alimentaria como práctica ancestral y patrimonio cultural de las mujeres

Es fundamental desarrollar procesos que tengan como eje de reivindicación la soberanía alimentaria, haciendo énfasis en que esta ha sido una práctica ancestral de las mujeres y que constituye parte de su patrimonio cultural. Hacer de esta práctica de la conservación de la vida y de este patrimonio cultural un valor social resulta una acción estratégica en el reconocimiento y revalorización de las mujeres en el campo. La defensa del territorio está estrechamente asociada no solamente con la tierra como bien patrimonial, sino también con el valor inmaterial y simbólico que representa el territorio para las sociedades campesinas.

- Participación de las mujeres en la toma de decisiones como derecho a la libre autodeterminación de los pueblos. Considerando las diferencias en tanto mujeres campesinas, indígenas y afrocolombianas

Una buena proporción de los proyectos mineros afectan directamente a las comunidades indígenas y afrocolombianas. Así mismo, muchos de estos proyectos están asentados en áreas de vulnerabilidad ambiental como páramos, fuentes hídricas y zonas de conservación. Sin embargo, la legislación ambiental colombiana ha considerado algunas normas de protección de estos ecosistemas a la vez que para los territorios de pueblos indígenas y negros existen marcos normativos que permiten una defensa de sus territorios colectivos.

En términos generales, las poblaciones afectadas (campesinos, negros e indígenas) tienen un alto nivel de desconocimiento de estos marcos normativos, pero, dentro de estas, las mujeres se encuentran en una desventaja aún mayor. De ahí que, para compensar esta

desigualdad histórica de acceso a la información, resulte imprescindible desarrollar una línea de acción estratégica que facilite la participación de las mujeres campesinas, afrocolombianas e indígenas en los espacios donde se toman las decisiones y se debaten los asuntos públicos que las afectan directamente.

En particular, se requiere desarrollar en los territorios étnicos afectados actualmente por la minería un proceso de formación de mujeres afrocolombianas e indígenas que se articule con una acción en defensa de los territorios colectivos, facilite el empoderamiento de las mujeres de esas comunidades y fortalezca los procesos sociales de defensa de los territorios colectivos.

- Exigir opciones de seguridad social y económica para las mujeres

En varios sentidos, el modelo implantado para la actividad minera extractiva en el país ha dejado en evidencia la vulnerabilidad social y económica de las mujeres en el campo. Esta inseguridad económica ha llevado a algunas mujeres a optar por el trabajo sexual como alternativa para generar ingresos, dado que las opciones de trabajo tradicionales (actividades agropecuarias y minería artesanal) han sido desplazadas por la actividad de los grandes proyectos mineros y que este modelo tampoco ha ofrecido alternativas para incluir laboralmente a las mujeres. En este contexto, las actuales generaciones de mujeres jóvenes son las que en mayor riesgo se encuentran y para quienes resulta urgente estructurar alternativas sociales y económicas que permitan atender la situación de vulnerabilidad social que enfrentan.

Bibliografía

Cárdenas, Mauricio y Reyna, Mauricio. *La minería en Colombia: Impactos socioeconómico y fiscal*, Bogotá, Andi y Fedesarrollo, 2008.

CEPAL, "Estudio-consulta para el desarrollo de una estrategia de institucionalización del enfoque de género en el trabajo sustantivo de la CEPAL", 1998, Publicación digital en la página WEB de la CEPAL http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/6144/DRE1813gtz.pdf (5.12.2011).

Corpuz, Catalino, "Mining, Militarization, Land and Livelihood in Gacab, Malibcong, Abra, Philippines", en *Women United and Struggling for our land, our lives, our future, proceedings the first international conference on women and mining*, Londres, Minewatch, 2000.

Corte Constitucional, Sentencia 769 de 2009 y Sentencia 1045A de 2010. http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/t-1045a-10.htm (05.04.12).

Cuadros, Julia, "Impacto de la minería en la vida de hombres y mujeres del sur andino. Los casos de Bambas y Tintaya", en *Mujer Rural, cambios y persistencias en América Latina*, Lima, Centro Peruano de Estudios Sociales –CEPES–, 2011.

Chaparro, Eduardo, *La llamada pequeña minería: un renovado enfoque empresarial*, Santiago de Chile, CEPAL y Naciones Unidas, 2000.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, Clasificación Industrial Internacional Unificada de todas las actividades económicas adaptadas para Colombia. http://www.dane.gov.co/files/correlativas/CIIU_rev_3_1_parI.pdf (4.4.2012).

Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, Población ocupada por sexo 2001-2006. http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/empleo/ech_genero/C3_EG_IVtrim06.xls (4.4.2012).

González Posso, Camilo, *La Renta minera y el plan de desarrollo 2010-2014*, Bogotá, Instituto para el desarrollo y la paz, INDEPAZ, 2011, Publicación digital en la página WEB de INDEPAZ http://www.indepaz.org.co/attachments/580_Renta%20minera%20Colombia%202011.pdf (5.12.2011).

López, Elizabeth, *Aproximaciones a los impactos de la minería en la vida de las mujeres casos de Huanuni y Coro, Coro, Bolivia*, 2011, Publicación digital en la página WEB de Red latinoamericana de mujeres defensoras de derechos socioambientales http://www.redlatinoamericanademujeres.org/2011/04/aproximaciones-los-impactos-de-la.html (5.12.2011).

MiningWatch Canadá y Censat AguaViva, *Tierras y conflicto. Extracción de recursos, derechos humanos y la responsabilidad social empresarial: compañías canadienses en Colombia*, Canadá, Inter Pares, 2009, Publicación digital en la página WEB de Inter Pares http://www.interpares.ca/es/publications/pdf/Tierras_y_Conflicto.pdf (4.12.2011).

Ministerio de Minas y Energía, *Sector Colombiano de la Minería. "Realidad y perspectivas para su desarrollo"*, Bogotá, 2002.

PNUD, *Informe Nacional de Desarrollo Humano, Colombia rural, razones para la esperanza*, 2011.

PNUD y ONU mujeres, *Mujeres rurales, gestoras de esperanza*, Cuadernos de desarrollo humano, Bogotá, 2011, Publicación digital en la página WEB de PNUD http://pnudcolombia.org/indh2011/pdf/mujeres_rurales.pdf (7.12.2011).

Rodríguez, Tatiana y Urrea, Danilo, *Agua o minería, un debate nacional*, Censat Agua Viva, Bogotá, 2010.

MINERÍA, TERRITORIO y CONFLICTO en Tasco – Boyacá

Andrés Moreno

Introducción

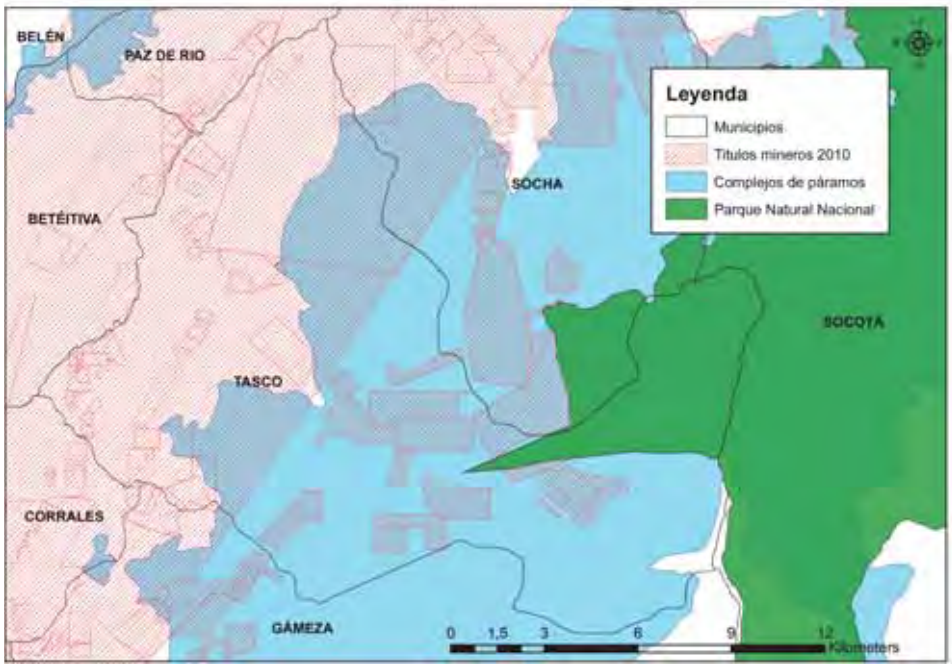
En octubre de 2011, estudiantes de la Universidad Nacional de Colombia de las facultades de Medicina, Ciencias Humanas y Ciencia Política realizamos una visita de tres días al Parque Nacional Natural Páramo de Pisba, en el municipio de Tasco, departamento de Boyacá, para conocer cómo la extracción de carbón coque, a más de 3.000 m.s.n.m., afecta las fuentes hídricas que alimentan los acueductos comunitarios de Chorro Blanco, San Isidro, Pedregal, Hormezaque y la Chapa. Durante el recorrido tuvimos la oportunidad de realizar entrevistas a habitantes de la zona, estas se encuentran a lo largo del presente texto en recuadros. Se transcriben con el objetivo de brindar una visión un tanto más amplia de los riesgos y amenazas de que es objeto el Páramo de Pisba como fuente de agua para la población de estos cuatro municipios.

El Parque Nacional Natural Pisba se encuentra en la Cordillera Oriental, en los municipios de Socha, Socotá, Tasco y Mongua, en el departamento de Boyacá. Este parque tiene una gran importancia hídrica al ser el nacimiento de ríos que benefician tanto a la vertiente oriental como a la vertiente occidental de la Cordillera Oriental. De igual forma, aquí se encuentran

innumerables lagunas de montaña como la de Socha, entre otras. En la parte nororiental prolonga su conectividad con el Parque Nacional Natural El Cocuy mediante el corredor biológico Pisba - Cocuy[1].

El mapa 1 de los títulos mineros en el Municipio de Tasco de junio de 2010 evidencia cómo varios de estos títulos se encuentran en la zona de páramo de la Cordillera Oriental, a 3.000 m.s.n.m.

Mapa 1
Títulos mineros en el Municipio de Tasco, Boyacá, a 2010



Fuente: Grupo Terrae-Julio Fierro Morales.

Durante el recorrido, los habitantes de la zona nos permitieron conocer algunos de los muchos oficios que han interpuesto desde hace aproximadamente diez años ante la Alcaldía municipal, Corpoboyacá, la Policía Nacional e Ingeominas con el objetivo de impedir el otorgamiento de títulos mineros y parar las labores de extracción en la zona del páramo, sin que hasta enero de 2012 se hubiera presentado ninguna acción definitiva de dichas autoridades.

1 Información obtenida el 21 de enero de 2012 de la página de Parques Nacionales Naturales de Colombia: http://www.parquesnacionales.gov.co/PNN/portel/libreria/php/decide.php?patron=01.0121

Yo soy de Tasco, Boyacá; un luchador por las aguas no solo de Tasco sino de nuestra Colombia. Ha sido muy dura en mi municipio esta lucha contra la minería, porque Tasco ha sido un municipio de mucho carbón, explotador de carbón hace más de cincuenta años. Muchos de ustedes habrán conocido Acerías Paz del Río, un productor de hierro que hace más de cincuenta años que estaba explotando carbón de Tasco; y, ¿qué nos dejó a Tasco? En este momento nos dejó dos veredas destruidas completamente, ¿quién paga eso? El municipio, nadie más, porque esas empresas, esas multinacionales, no se hacen responsable de eso.

Nuestra lucha ha sido hace diez años: diez años luchando porque se entraron a la parte alta del páramo de Tasco que pertenece al Parque de Pisba, donde están explotando de los 3.000 metros hacia arriba, hasta los 5.000 metros, donde hay más de sesenta y cuatro bocaminas, todas ilegales.

Hemos puesto demandas, quejas en una y otra parte y han sido poco oídas. Hemos puesto derechos de petición, han sacado resoluciones de Corpoboyacá para cerrar estas minas, pero nunca las han aplicado. Les quiero dejar mi inquietud para que nos colaboren en lo que más se pueda por favorecer el agua de Colombia.

Según Tatiana Rodríguez y Danilo Urrea (2009):

> En la provincia de Valderrama, territorio aledaño al parque Nacional Natural Páramo de Pisba, ninguna forma institucional ha podido frenar la extracción ilegal de carbón, que está acabando con las fuentes de agua que alimentan los acueductos comunitarios, alrededor de los cuales los campesinos llevan décadas trabajando. A pesar de la protección legal que existe sobre este tipo de ecosistema, los intereses económicos se superponen tanto a la destinación prioritaria de los territorios para garantizar el suministro y calidad del líquido vital, como a la construcción de relaciones sociales horizontales, equitativas y justas.

La defensa del páramo que ha emprendido la comunidad desde el ámbito jurídico toma como base el artículo 3 de la Ley 1382 de 2010. Valga aclarar que la protección de los páramos ya está consignada, igualmente, desde 1993 en la Ley 99, art.1, puesto que es posible que, al no proponerse una modificación del Código de Minas antes de mayo de 2013, la Ley 1382 sea declarada inexequible (Sentencia C-366 de 2011).

> **Ley 1382 artículo 34.** Zonas excluibles de la minería. No podrán ejecutarse trabajos y obras de exploración y explotación mineras en zonas declaradas y delimitadas conforme a la normatividad vigente como de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables o del ambiente.
>
> Las zonas de exclusión mencionadas serán las que han sido constituidas y las que se constituyan conforme a las disposiciones vigentes, como áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales, parques naturales de carácter regional, zonas de reserva forestal protectora y demás zonas de reserva forestal, ecosistemas de páramo y los humedales designados dentro de la lista de importancia internacional de la Convención Ramsar. Estas zonas para producir estos efectos, deberán ser delimitadas geográficamente por la autoridad ambiental con base en estudios técnicos, sociales y ambientales.

Los ecosistemas de páramo se identificarán de conformidad con la información cartográfica proporcionada por el Instituto de Investigación Alexander Von Humboldt.

El mismo artículo señala, líneas más adelante, cómo esas zonas pueden ser sustraídas por la autoridad ambiental "competente" para que se desarrollen proyectos de extracción minera, previa presentación de estudios de adecuada "coexistencia" de las actividades mineras con los objetivos del área forestal "en el entendido que la autoridad ambiental deberá aplicar el **principio de precaución**", principio aclarado en el numeral 6, artículo 1, de la Ley 99 de 1993; declarado exequible por la Sentencia C-293 de 2002 en clara alusión a la prevalencia del derecho colectivo al ambiente sano, frente a derechos de carácter particular y concreto como el derecho al trabajo, la libre empresa, la iniciativa privada y a los denominados derechos adquiridos.

> **Artículo 1. Numeral 6, Ley 99.** No obstante, las autoridades ambientales y los particulares darán aplicación al principio de precaución conforme al cual, cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente.

En el recorrido a través del PNN de Pisba fue constante encontrar fuentes de agua contaminadas, de color verdoso o rojizo y con olor a azufre, como consecuencia del drenaje ácido de las minas. Esta situación es la que ha llevado a la comunidad a mayores esfuerzos para lograr por parte de las autoridades ambientales una acción decidida, que se espera cuente con el acompañamiento de la fuerza pública.

¿Por qué peleamos por los páramos? Porque en los páramos es donde encontramos aquellos colchones de agua que nos sirven para cuando venga el verano, aquellas aguas cristalinas están en los páramos. Si nosotros vemos cualquier video encontramos esas aguas cristalinas, esos frailejones, esos chusques y muchos otros árboles más que son los que llaman el agua. La minería, toda clase de mineral en el páramo es el que llama la neblina. Es en el páramo, con sus árboles, frailejones y minerales, donde se recoge el agua y vuelve y llueve.

Si nosotros dejamos acabar esto, dejamos acabar con el mundo entero porque sin el agua no puede vivir ningún ser vivo; entonces nuestra lucha es por el agua y no a la minería. Tuve una experiencia muy grande hace veinte días que fui a Santander al páramo del Almorzadero, donde los compañeros hace veinte años que están luchando. Gracias a Dios allá les han ayudado las autoridades, lo que no pasa en nuestro municipio. En nuestro municipio tenemos todo lo contrario, porque están en contra de nosotros desde el alcalde, hasta el Concejo, la Policía y todo. Entonces veíamos allá ese páramo que lo tienen más conservado, están más unidos en esa comunidad, hemos visto las luchas que ellos han hecho también para favorecer el agua y es que sin ese líquido nadie puede vivir.

Yo les cuento que mi municipio es muy rico en agua, ahí nace el río Cravo sur, de ahí nace el río Chicamocha y hay muchas lagunas que producen mucha agua cristalina. No sé por qué aquellas entidades que dicen que favorecen el medio ambiente y al agua están dando licencias en aquellos páramos en los que no pueden darse licencias, si ellos mismo sacaron el código minero, que es muy claro en que sobre los 3.000 metros no se puede. Seguramente hay mucha plata de por medio y eso hace dañar el corazón del hombre y nunca pensamos que el agua es lo principal para poder salir adelante y para poder seguir. Yo les pido a todos usted que nos unamos no solo por una región, sino por el páramo mundialmente. Esa sería nuestra lucha y ganarles a aquellas multinacionales que son las que están viniendo a acabar con los recursos de nuestra Colombia.

¿Por qué no hacen esas explotaciones en sus países originales? y, si tienen que venir a hacerlas en nuestro país, por qué somos nobles y nunca reclamamos nuestros derechos. Entonces mi invitación sería a esa lucha y a no descansar hasta que triunfemos.

Robert Moran (2001, 3) explica cómo

> La minería rompe y comprime la roca, creando nuevos túneles para que el oxígeno, aire y microbios, reaccionen con los minerales. En consecuencia las rocas pueden generar ácido, movilizando muchos otros constituyentes químicos, los que podrían contaminar cuerpos de agua por décadas o incluso cientos de años después del cierre de la mina. Incluso el uso de explosivos aumenta las concentraciones de nitrato y amoníaco, provocando el incremento de la eutroficación[2] y la contaminación de cuerpos de agua.

El municipio de Tasco son nueve veredas, pero las que están afectadas por la explotación ilegal son Santa Bárbara, donde está la minería y donde nacen los acueductos, Chorro Blanco y una partecita de San Isidro. Están registradas más o menos 64 bocaminas en la zona del páramo de Pisba, hechas por los mineros de ahí del municipio de Tasco.

Las minas están en la laguna del oro, cerca del Pico del Caracol. El Pico de al lado, con las minas de carbón que figuran como minas de Patarroy, es el Pico de Suspiro, dentro de la vereda de Santa Bárbara; es allí de donde se depende de ese derramamiento de agua del río Cravo y donde se contamina el río Chicamocha a través de la quebrada de Guaza. De allá, de ese lado, sale la quebrada del Mortiño, que desemboca al Chicamocha, el cual sostiene la mitad de los acueductos del municipio, con las veredas Calle Arriba, Centro Pedregal, Hormezaque y la Chapa.

De ahí sacan esa agua, agua contaminada que, según la Secretaría de Salud nos dice, no es apta para consumo humano. Si nosotros partimos de Tasco hacia arriba, vemos que la minería está montada al pie de la quebrada y todos los desechos van a dar a ella, sin ningún tratamiento. En tiempo de verano vemos cómo el agua es roja por la contaminación. Las minas por el lado de Patarroy perjudican el medio ambiente y a las quebradas de Cravo sur.

2 "Este proceso está provocado por un exceso de nutrientes en el agua, principalmente nitrógeno y fósforo. Las consecuencias son ríos con mucha vegetación y otros organismos que agotan el oxigeno del agua y que llevan a la ausencia de vida en ella. Sus características son mal olor, ausencia de peces y, en general, poca calidad de las aguas. Los efectos son particularmente graves cuando afectan a aguas con destino al abastecimiento urbano". Tomado de: www.ambientum.com/revista/2001_36/2001_36_AGUAS/EUTR1.htm

En la tercera semana de enero del 2011, ante la muerte de más de 150.000 peces debido a las explotaciones de carbón en el municipio de Socotá, aledaño al municipio de Tasco, el diario *Boyacá 7 Días* registró las denuncias de varios habitantes:

> […] pero estas no son las únicas quejas que se presentan por las explotaciones mineras en el Departamento, principalmente por la minería de carbón. En Tasco, Mongua y Socotá, entre otros municipios, los habitantes se han venido quejando por la explotación de minas en zona de páramo. En estas poblaciones también hay quejas porque algunas explotaciones de carbón están contaminando los acueductos. En el Municipio de Tasco aseguran que pese a las denuncias las minas que se encuentran en los páramos siguen extrayendo carbón sin ninguna restricción.

En agosto del 2009 Corpoboyacá hizo una visita con la fiscalía y con el CTI y recogieron nueve volquetas, una retroexcavadora, pusieron unas multas, que creo pagaron los mineros, y siempre ha hecho sus visitas pero no ha llevado a cabo el sellamiento. Ponen una cinta y los mineros quitan la cinta y siguen por lo mismo. No ha hecho cumplir las resoluciones que la misma Corpoboyacá ha sacado. De agosto de 2011 es la última resolución que daba 45 días hábiles para tumbar toda la estructura de la mina del Pantanal y nunca se ha hecho caso.

En la Policía se dice que el alcalde suelta las volquetas que ellos retienen, y el alcalde no da respuestas. La Procuraduría sí ha actuado, e incluso el procurador estuvo allá en el 2009. Estuvo con Corpoboyacá y citaron al alcalde; habían citado también a la personera para que tuviera ella las herramientas para que fueran a acabar con esas minas.

El día que llegaron a la oficina del alcalde encontraron solamente a la secretaria, no había nada de herramienta, ni siquiera habían pedido el ejército, pero sí habíamos más o menos 250 personas esperando que se hiciera ese trabajo para que se acabara con la explotación

Ribeiro explica cómo existe una forma de privatización del agua mediante la contaminación, forma que supera la idea de privatizar como la acción de transferir una empresa o actividad pública -en este caso la prestación del servicio- al sector privado: "es lo que hacen las industrias mineras, petroleras, papeleras, eléctricas, junto a la contaminación por agrotóxicos de la agricultura industrial y a otras industrias sucias. Al contaminar las fuentes de agua estos actores se apropian de facto de un recurso que es de todos, al imposibilitar que otros la puedan usar" (2008, 21). Es de notar que el municipio de Tasco cuenta con acueductos

comunitarios. En este momento hay un proyecto desde la Alcaldía, según nos contaron los habitantes, para cambiar la propiedad sobre estos acueductos y permitir el funcionamiento de una empresa de acueducto y alcantarillado privada.

> *Los acueductos comunitarios han funcionado porque el doctor Enrique Molano Henao sacaba un presupuesto para trabajar, la comunidad puso la mano de obra y él obtuvo el presupuesto para los asesores. Esos acueductos son de la comunidad y el resto de trabajo se hizo a nombre de la comunidad, por eso la comunidad los reclama. Por agua cada familia paga seis mil pesos por mes.*

Desde 1993 los páramos han sido definidos como objeto de protección especial, lo cual fue ratificado por la Corte Constitucional en 2003 (Sentencia C-339). No obstante, dado el incumplimiento de las autoridades ambientales, fue necesario hacer explícita la prohibición de la minería en la norma sectorial con la Ley 1382 de 2010. Para el año 2011, la Ley 1450 en su artículo 202, parágrafo 1, brinda una nueva herramienta para la protección del páramo, mas se hace necesaria a futuro una revisión de cuántos títulos con vigencia actual se otorgaron justo antes de la sanción de la Ley.

> **Parágrafo 1°.** En los ecosistemas de páramos no se podrán adelantar actividades agropecuarias, ni de exploración o explotación de hidrocarburos y minerales, ni construcción de refinerías de hidrocarburos. Para tales efectos se considera como referencia mínima la cartografía contenida en el Atlas de Páramos de Colombia del Instituto de Investigación Alexander von Humboldt, hasta tanto se cuente con cartografía a escala más detallada.

De movilizaciones y amenazas

La comunidad de Tasco durante el 2010 logró movilizarse exigiendo el cierre de las minas ubicadas en zona del páramo; desde entonces las acciones en torno al tema han sido tanto jurídicas como de búsqueda de apoyo entre organizaciones nacionales e internacionales. La movilización se dio a conocer en el diario *El Tiempo* de la siguiente forma:

> Los usuarios de los acueductos rurales marcharon hasta el centro del municipio para exigir el inmediato cierre de las minas de carbón que se encuentran en las zonas de páramo de la población. […] "Las explotaciones mineras en el páramo están causando graves implicaciones a los recursos hídricos del municipio y, a pesar de las quejas que hemos presentado desde hace varios años, la autoridad ambiental no ha tomado medidas", afirmaron. […]Los manifestantes señalaron que desde el 2001 se han venido presentando derechos de petición a Corpoboyacá, al Ministerio de Ambiente, a la Procuraduría Ambiental y Agraria de Boyacá, a Ingeominas y al municipio. "El 31

de agosto se hizo un operativo sorpresa por parte de Corpoboyacá, la Procuraduría Ambiental, el CTI y la Alcaldía, en el que se retuvieron varios vehículos de carga y una retroexcavadora, pero con los directos responsables de las explotaciones no ha pasado nada", afirmaron (El Tiempo, 9 de septiembre de 2010, subrayado fuera del texto original).

La situación para las poblaciones afectadas por la extracción ilegal de carbón se agrava por la existencia de amenazas de muerte contra los habitantes que lideran la defensa del páramo y de los acueductos comunitarios, realizadas por personas que se hacen pasar por el grupo paramilitar Águilas Negras. El 6 de diciembre del 2011 *Boyacá 7 Días* y *El Tiempo* informaron sobre un artefacto explosivo dejado en la bocatoma del acueducto de Chorro Blanco, a diez minutos de la vereda Loma Amarilla, municipio de Tasco:

> El artefacto estaba compuesto por 150 gramos de Anfo (sustancia altamente explosiva), con un dispositivo iniciador de mecha lenta que fue neutralizado. "Dada las características del artefacto y su disposición en la instalación de distribución de agua, se determinó que no constituía riesgo para dicha infraestructura", indicó la Policía. La fuerza pública descartó que se trate de una intención terrorista de grupos armados ilegales. "Se posiciona como origen de este hecho retaliaciones por parte de personas dedicadas a la explotación ilícita de yacimientos de carbón, en un intento por intimidar a la comunidad del sector, la cual ha instaurado diversas quejas ante instancias ambientales y de control minero a causa de las afectaciones a las fuentes hídricas originadas por esta práctica ilegal", señaló la Policía (El Tiempo. Redacción Boyacá 7 Días. 6 de diciembre de 2011, subrayado fuera del texto original).

¿Qué puede hacer la comunidad?

Yo creo que sería unirse nacionalmente o no sé cómo, para que estas autoridades cumplan sus funciones, porque en este momento no tenemos otra alianza.

Con las entidades encargadas sería que el Ministerio de Medio Ambiente colabore con la comunidad. Al Ministerio se le han pasado derechos de petición, pero en este momento no conozco la respuesta; incluso se le pasó derecho de petición a la Defensoría del Pueblo para saber en qué nos podían colaborar.

El año pasado estuvieron con los asuntos de las amenazas los de la Defensoría del Pueblo en Tasco, investigando eso con el señor alcalde y con la personera, pero no sé qué ha ocurrido hasta el momento. Porque a nosotros nos llegaron amenazas de personas que se hacían pasar por el grupo armado Águilas Negras de que si seguíamos molestando nos iban a matar.

Bibliografía

Ceceña, Ana Esther. *Hegemonía, emancipaciones y políticas de seguridad en América Latina: dominación, epistemologías insurgentes, territorio y descolonización*, Lima, Programa Democracia y Transformación Global, 2008.

El Tiempo. Sección Nación. 9 de septiembre de 2010.

_____. Redacción *Boyacá 7 Días*. 6 de diciembre de 2011.

Moran, Robert. "Impactos ambientales en la minería. Algunas notas sobre su costo económico", Washington, 2001, Publicación digital en www.contramina.com/IMPACTOSAMBIENTALESENLAMINERIA

Ribeiro, Silva. "Las caras de la privatización", en *Si nos quitan el agua… Informe de la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, sobre el derecho al agua en América Latina*, 2008.

Rodríguez, Tatiana y Urrea, Danilo. "Agua o minería, un debate nacional", 2009, Publicación digital en www.censat.org/publicaciones?task=view&id=53&catid=10043

Svampa, Maristella. "Modelos de desarrollo, cuestión ambiental y giro eco-territorial", en *La naturaleza colonizada. Ecología política y minería en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO, 2011.

A TRAVÉS DE LA VENTANA

Una apreciación paisajística de los efectos de la minería en los cerros de Bogotá

Milena Constanza Ordoñez Potes[1]
Andrés Eduardo Ángel [2]
Diana Patricia Lozano Zafra [3]

Cantera Cerro Colorado. Localidad de Ciudad Bolívar.
Cortesía: Milena Ordoñez, Jenny Santander, Andrés Ángel.

La sierra debería ser tan sólo el lugar de esparcimiento de la población y su sanatorio natural.

José Royo y Gómez

El derecho común de propios y visitantes de observar desde cualquier punto de Bogotá y desde sus ventanas un paisaje hermoso y digno, enmarcado en el horizonte por los Cerros de la ciudad, ha sido transformado desde hace algunas décadas en un privilegio del cual solo aquellos con suficientes recursos son merecedores de poseer, como lo demuestra la configuración actual de la ciudad. Algunos inmuebles ubicados en zonas de estratos altos (5 y 6) se

1 Investigadora de TERRAE - Ingeniera Civil.
2 Investigador de TERRAE - Estudiante de geología.
3 Investigadora de TERRAE - Geóloga.

encuentran cerca o se adentran en los Cerros Orientales, sin tener que enfrentar problemas de deforestación o minería; aunque existen algunos casos de barrios como Santa Bárbara, Santa Bárbara Central y el casco viejo de Usaquén que no pudieron escapar de este tipo de actividades desarrolladas históricamente en el margen oriental, su afectación es casi despreciable al contrastarla con aquella que deben enfrentar familias de estratos 1 y 2 en el extremo nororiente de los Cerros Orientales y en el sur de la ciudad: los habitantes ubicados cerca de los Cerros del Sur, por ejemplo, son afectados actualmente por la deforestación y la extracción de materiales de construcción, aun cuando, por el contrario, en estos lugares se debería priorizar la necesidad de protección de sus elementos y funciones ecosistémicas, paisajísticas y culturales.

De esta manera, salta a la vista una realidad obvia para quienes protegen el ambiente: la minería, además de destruir las funciones principales de los ecosistemas y contaminar las aguas, también rompe con el vínculo sensible de los individuos y de la sociedad con su territorio, lo cual se refleja en la ciudad con un decrecimiento en el valor del suelo, ya que lo que antes era verde y lleno de vida, ahora es un paisaje árido donde lo único que corre son las volquetas llenas de lo que antes hacía parte de la montaña y que ahora hará parte de nuestras casas y vías.

Con el fin de acercarnos a la compleja afectación generada por la minería de montaña en el paisaje de la ciudad, a continuación se realiza un análisis que consta de una reseña histórica sobre los Cerros y una mirada a la situación actual donde se ejemplifica la relación del precio del suelo en Bogotá, la localización de frentes de extracción de materiales de construcción y las zonas de protección ambiental en los Cerros Orientales y del Sur.

A lo largo de la historia: transformación paisajística en los cerros orientales y del sur de bogotá

Los Cerros Orientales y del Sur de la actual Bogotá se constituían en lugares sagrados para los indígenas prehispánicos; de ahí que desde la Conquista y la Colonia se tratase de imponer, mediante la construcción de santuarios cristianos como Monserrate, Guadalupe y Egipto, por ejemplo, la cultura europea directamente sobre las áreas de arraigo cultural Muisca, tal como ocurrió con el Imperio Azteca en el actual Distrito Federal de México y con otros asentamientos indígenas a lo largo y ancho del continente. De esta manera, se produjo una temprana intervención sobre lugares emblemáticos como los Cerros Orientales de Bogotá, la cual afectó eventualmente la apreciación paisajística que de estos se tenía.

Las primeras explotaciones de materiales de construcción (arenas, gravas, arcillas) se reportan hacia 1520; después, el crecimiento de la Bogotá del siglo XVIII y XIX significó la continuación del uso de los caminos reales previamente construidos hacia Cáqueza, Choachí, Usme, etc., proceso que también trajo consigo la sobreexplotación de las especies forestales de los Cerros, principalmente con objeto de producción de carbón vegetal y madera para la

construcción, lo cual dejó a los Cerros, en su gran mayoría, desprovistos de vegetación y trajo consigo una nueva afectación al paisaje capitalino.

A inicios del siglo XX comenzó la urbanización en las faldas de los Cerros y, hacia finales de la década del 30 y principios de la del 40, la construcción del acueducto de Vitelma. Para entonces, los Cerros Orientales entraron a formar parte importante en la formulación de políticas urbanísticas, en especial durante la dirección del Departamento de Urbanismo de Bogotá por parte de Karl Brunner (1934 – 1939) y posteriormente con planes de ordenamiento como el Soto-Bateman (1944), el cual reconoce el potencial de los Cerros Orientales como Zona de Reserva.

A pesar de las normas jurídicas y los planes de ordenamiento, el crecimiento desordenado de la ciudad desde la segunda mitad del siglo XX propició el apropiamiento indebido de espacios otrora naturales en cercanías de los cerros y dentro de la zona misma. Hacia finales de la década de 1960 e inicios de los 70, la expansión comenzó a generarse en sentido Norte – Sur; simultáneamente se produjo el inicio de las explotaciones legales e ilegales de los Cerros de Ciudad Bolívar y Usme para la extracción de materiales de construcción. Esas mismas zonas se encuentran en la actualidad en amenaza alta por procesos de remoción en masa, según la Dirección de Prevención y Atención de Emergencias de Bogotá (DPAE).

En el año 1977, bajo la Resolución 0076, el extinto INDERENA declaró como área de Reserva Forestal Protectora a la zona denominada Bosque Oriental de Bogotá y a la Reserva Forestal Protectora - Productora Cuenca Alta del Río Bogotá, con excepción de las tierras que se encontraran por debajo de la cota de 2.650 m.s.n.m. y tuvieran una pendiente inferior al 100%, y de las definidas por el artículo 1 de esta Resolución y por el perímetro urbano y sanitario de la ciudad de Bogotá. Los argumentos de la entidad para realizar dicha declaración fueron los siguientes: 1. Conservar su efecto regulador de la cantidad y calidad de las aguas que son utilizadas por los habitantes de ella; y 2. Proteger la contribución de estas zonas en el bienestar físico y espiritual de los habitantes del Distrito Especial de Bogotá y municipios (Figura 1).

De lo anterior se entiende que la Sabana de Bogotá, y especialmente los cerros que bordean a la ciudad, se encuentran protegidos ante cualquier amenaza de origen antrópico, como lo es la deforestación y la minería. Sin embargo, a pesar de su carácter protector, existe una diferencia fundamental de fondo entre una Reserva Forestal Protectora (RFP) y una Reserva Forestal Protectora Productora (RFPP) que los dueños privados de las canteras que hoy se encuentran en explotación sobre los Cerros del Sur entendieron a la perfección: dentro de las RFPP se encuentran enmarcadas todas las tierras que por sus condiciones de suelo hagan predominante el carácter protector del bosque, pero admitan aprovechamientos por sistemas que aseguren su permanencia (Decreto 877 del 10 de mayo de 1977), es decir, se permite la sustracción en tanto los bosques no sufran afectación alguna. Debido a esto, los Parques Minero Industriales (PMI) que hoy existen en los Cerros del Sur están logrando sus objetivos.

Figura 1
Mapa de la Sabana de Bogotá con las zonas protegidas a nivel nacional.
Se resaltan la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá (RFP) y
la Reserva Forestal Protectora Productora Cuenca Alta del Río Bogotá (RFPPTERRAE, 2012)

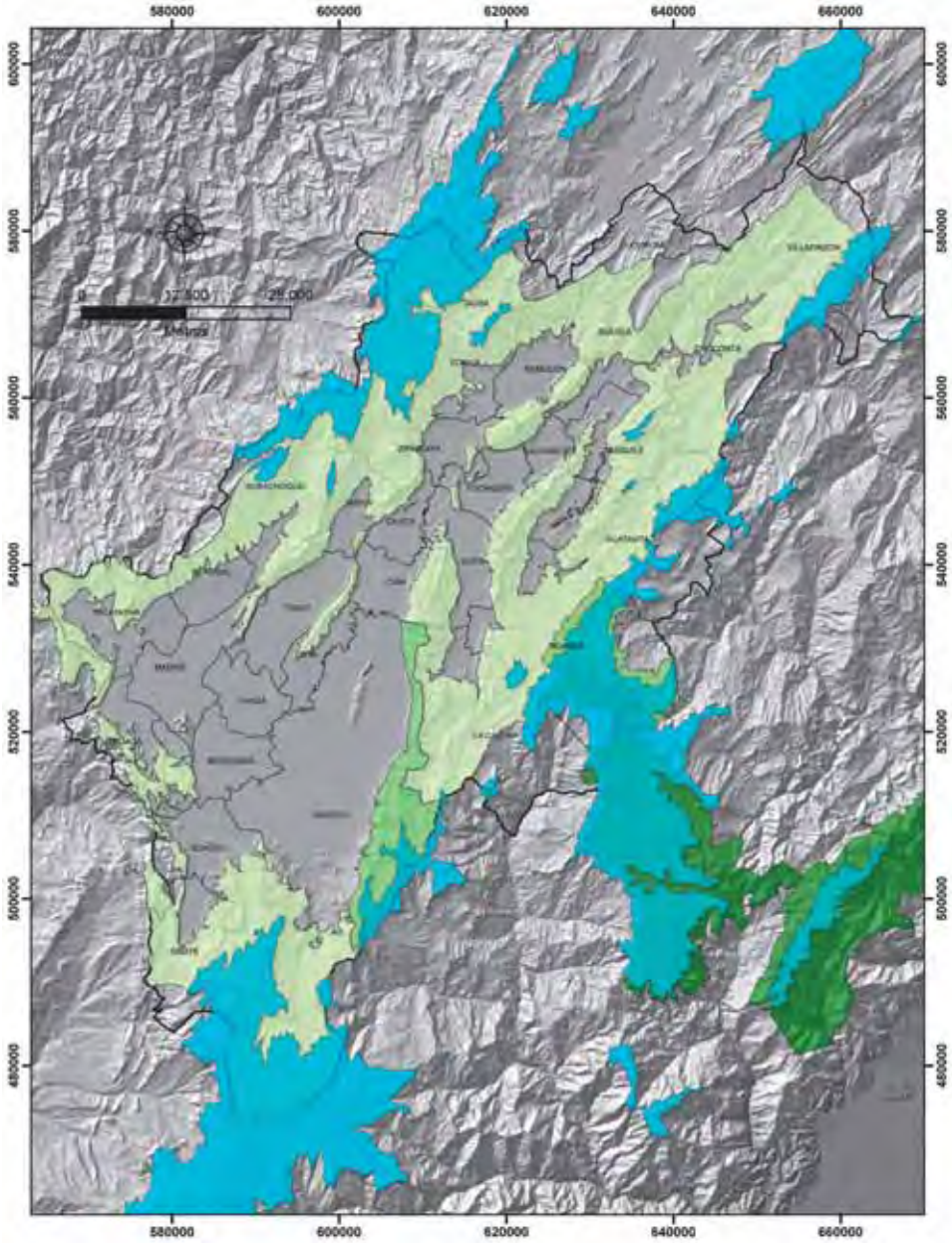
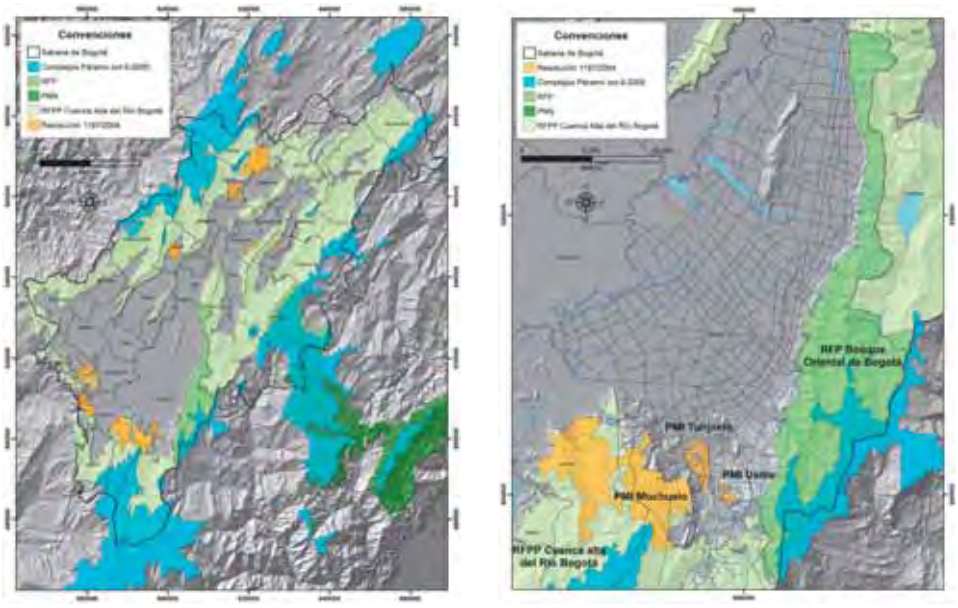


Figura 2
Imágenes que muestran la ubicación de los Parques Minero Industriales -PMI en Bogotá D.C. (en color naranja).
En la imagen de la derecha, de occidente a oriente son:
PMI Mochuelo, PMI Tunjuelo y PMI Usme.



Los PMI fueron reglamentados bajo la Resolución 1197 de 2004 (Figura 2) con el fin de no afectar la totalidad de los Cerros sino solamente unas áreas específicas, para lo cual se determinaron catorce polígonos en los cuales es permitido llevar a cabo la extracción de materiales de construcción. De estos catorce polígonos, solamente tres se encuentran dentro del perímetro urbano de Bogotá: PMI Mochuelo, PMI Tunjuelo y PMI Usme. A su vez, solamente Mochuelo y Usme se encuentran en los Cerros, los cuales se ven desde cualquier punto de la ciudad donde los Cerros del Sur sean visibles.

En cuanto a la afectación que presentan los Cerros del Sur de Bogotá, D.C. (Tabla 1 y Figura 3), se tiene que el PMI Mochuelo representa el 35,11% de su área. Si a lo anterior se le suma otro 15,20% que se ha visto afectado por la minería desde 1940 hasta el 2009, tenemos que el 43,94% de los Cerros del Sur están afectados por esta actividad y que solamente el 56,06% permanece intacto. Este último porcentaje puede disminuir significativamente si la minería ilegal desborda nuevamente las expectativas distritales, como ocurrió durante las décadas de 1970 y 1980, trayendo consigo asentamientos suburbanos que al día de hoy cuentan con

reconocimiento legal, agua potable y múltiples problemas debido a procesos de remoción en masa que ponen en peligro la vida de los habitantes, como sucede con el barrio El Codito, en el extremo nororiente de la ciudad.

Tabla 1
Relación de zonas afectadas por minería en los Cerros del Sur de Bogotá D.C.

Zona	Área (Ha)	Porcentaje
Cerros del Sur	2.811,54	100
Res. 1197	987,00	35,11
Frentes de extracción desde 1940 a 2009	427,22	15,20
Frentes de extracción y Res. 1197	1.235,51	43,94

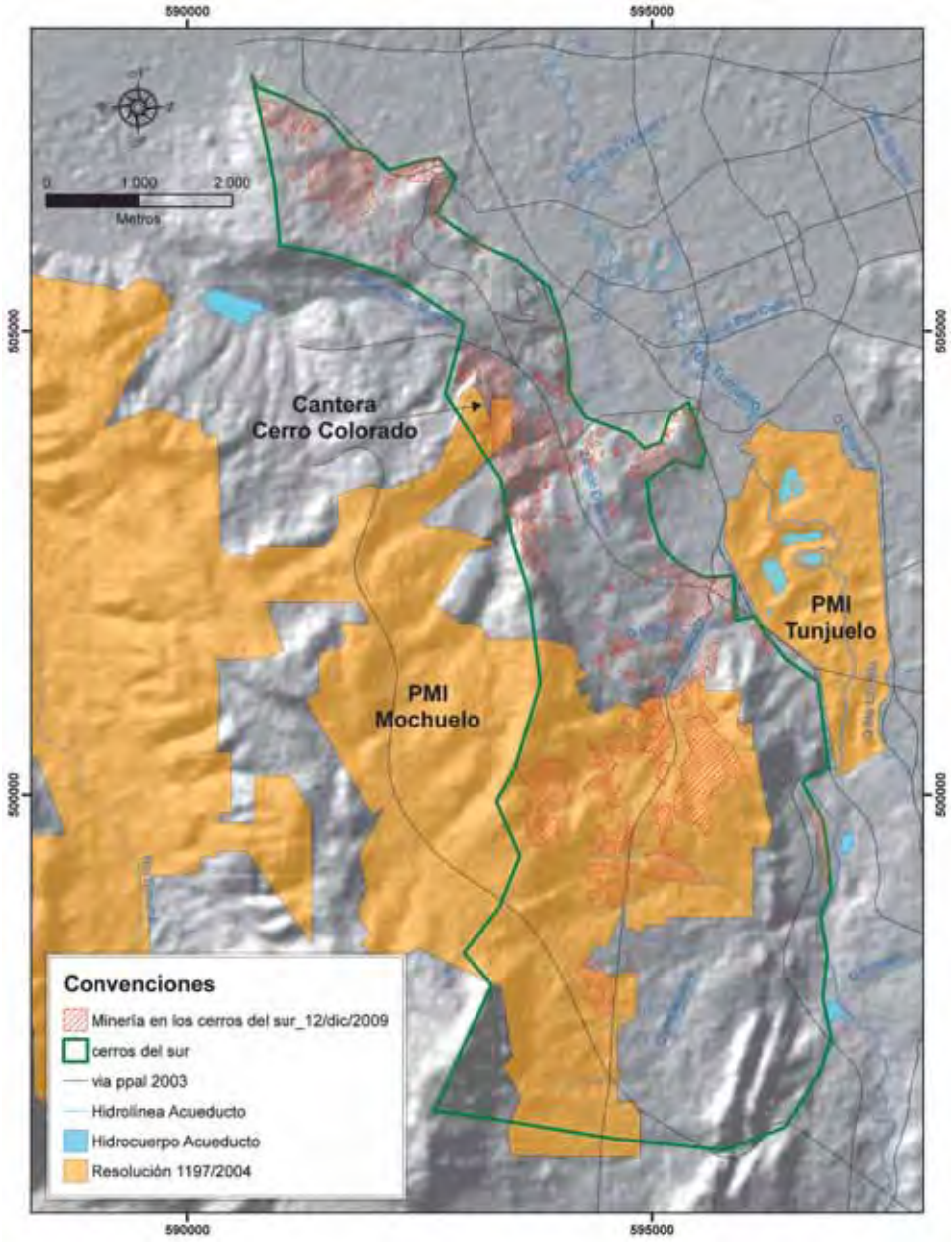
Influencia en el valor del suelo

Para nadie es un secreto el valor intrínseco de los paisajes verdes de "buena calidad" en la actualidad: la mayoría de las nuevas urbanizaciones venden la idea de bienestar promocionando la cercanía de los inmuebles a parques, lagunas, humedales y, por supuesto, los Cerros. Esto ha generado una "ola verde" en el mercado inmobiliario, ya que, indudablemente, estar cerca de los Cerros (en buen estado) garantiza un excelente componente paisajístico y la posibilidad de tener a pocos pasos aire puro, sonidos vibrantes y nacederos de agua cristalina.

Según el estudio desarrollado por la Lonja de propiedad raíz de Bogotá y el Observatorio Inmobiliario Catastral, para 2006 las zonas más valorizadas de la ciudad (estratos 5 y 6) contaban con excelente vista a los Cerros. Por regla general, las canteras o intervenciones diferentes a la urbanización misma son invisibles desde sus ventanas. Sumado a lo anterior, tres de estos barrios, Los Rosales, El Refugio y Santa Ana, se encuentran sobre los Cerros mismos, lo cual refleja la influencia que estos, en buen estado de conservación, tienen sobre el precio del suelo.

Un ejemplo de lo anterior, es el barrio Los Rosales, ubicado entre las calles 70 y 85 y las carreras 7ª y 1ª, el cual presenta construcciones con alturas de entre 5 y 7 pisos, de excelentes especificaciones constructivas y arquitectónicas, cuyo atractivo principal es la excelente vista de la ciudad hacia el occidente. A causa de esto, las autoridades distritales se vieron obligadas a intervenir ante la masiva edificación que se estaba realizando en esta parte de la ciudad. En abril de 2012, el valor nominal del metro cuadrado para inmuebles de 2 a 8 años, estaba rondando el valor $3.670.336.

Figura 3
Mapa donde se muestra la relación que hay entre los PMI del sur de Bogotá y las áreas que desde los años 40 hasta diciembre del 2009 han sido afectadas por minería en los Cerros del Sur de Bogotá D.C.



Fuente: modificado de Lozano, 2008.

Sin duda, no solo los estratos más altos de la ciudad se encuentran en cercanía a los Cerros o cuentan con vistas panorámicas de los mismos, pues estratos medios y bajos también cuentan con estas características. Sin embargo, el paisaje que reciben difiere trascendentalmente del de los primeros, ya que el protagonismo de los Cerros verdes y vivos es interrumpido por los frentes de explotación minera, con la respectiva deforestación y pérdida de nacederos que esta trae consigo.

La minería a cielo abierto transforma todos los elementos que componen el paisaje natural de los Cerros al extraer cientos de toneladas de roca que será posteriormente triturada y transportada para usos constructivos, pues se talan árboles y se remueve la cobertura vegetal y los suelos, lo cual finalmente destruye la función ecosistémica, paisajística y reguladora de agua propia de los Cerros antes de la llegada de la actividad extractiva.

Esta es la realidad de barrios de estrato 1, 2 y residenciales populares, caracterizados en su mayoría por su origen informal y clandestino, que poseen infraestructura urbanística escasa e incompleta y se localizan en la periferia del sur y nororiente de la ciudad. Quienes allí habitan perciben, a través de sus ventanas, paisajes amarillos, naranjas y rojizos alejados totalmente de las montañas verdes de pendientes moderadas naturales para los Cerros. Allí el valor del metro cuadrado es de tan solo $943.427 para inmuebles de 2 a 8 años, es decir el 5% del valor que tiene en zonas de estratos 5 y 6.

Estudio de Caso: canteras de Usaquén y Chapinero

Como se indicó anteriormente, en 1977 se expidió la Resolución 0076, en la cual se declara como Área de Reserva Forestal Protectora a la zona denominada Bosque Oriental de Bogotá y se reconoce la necesidad de proteger los Cerros, dada la agresiva deforestación, urbanización y extracción de materiales de construcción de las cuales fue víctima desde los años cincuenta. Se configuró así, en 20 años, la transformación paisajística de los Cerros Orientales y el aumento del valor de suelo en zonas donde los planes de recuperación fueron exitosos, lo cual llevó al cierre de canteras sujeto al incremento del mercado inmobiliario, que resultó ser más rentable, y a la creación de barrios de estratos altos. Pero no todos los casos son alentadores.

Para los años cincuenta, había dos puntos principales de generación de frentes de explotación: el primero de ellos entre las calles 116 y 127, donde en la década de 1970 se generaron planes de reforestación y se crearon barrios prestigiosos como Santa Bárbara, y el segundo, entre las calles 153 y 170, en donde actualmente se localiza El Codito, uno de los barrios con mayores problemas por procesos de remoción en masa como consecuencia del asentamiento de viviendas en frentes de canteras abandonados sin recuperación, lo cual pone en riesgo la vida y seguridad de las personas.

En la localidad de Usaquén, entre calles 127 y 180, la minería se ha caracterizado por canteras medianas y grandes para la extracción de arenas, gravas, recebos y otros, de forma

Fotografía de El Codito, Cortesía Diana Lozano.

antitécnica[4], relativamente mecanizada (*bulldozer*, retroexcavadora y volquetas) y siempre usando como metodología de explotación la mina a cielo abierto, para lo cual se recurrió frecuentemente al uso de dinamita u otros explosivos. Es un caso excepcional el de la cantera de Soratama, en la cual se ha desarrollado un proceso de conversión a Aula Ambiental, aunque vale la pena aclarar que la recuperación del espacio se relaciona con el hecho de que dicha cantera fue explotada por el Distrito.

La cantera de Soratama se ubica en la Calle 167 con Avenida 7ª y tiene un área aproximada de 5,8 ha. Desde la década de 1950 se explotó junto con las canteras Cerro Ibiza, Santa Cecilia – Komauko, Kadas, Bocacolina, La Esperanza, La Laja y El Milagro. Hacia 1977 prácticamente alcanzó su morfología actual. En 1998 algunas urbanizaciones se empezaron a ubicar sobre antiguos predios de explotación minera, lo cual configura una situación potencial de riesgo.

Esta cantera es la excepción a la regla de no remediación ni mitigación de los daños ambientales y sociales producidos por la minería a cielo abierto. El programa de recuperación solo se ha podido adelantar bajo la creación de la figura de Aulas Ambientales y debido a que la cantera, como ya se dijo, era de naturaleza distrital (pública).

4 *Aula Ambiental Soratama. En la tierra del sol.* Alcaldía Mayor de Bogotá D.C, Secretaría Distrital de Ambiente, 2007.

Estudio de caso: cantera cerro colorado, localidad ciudad bolívar

El caso de Ciudad Bolívar es un referente para el estudio de la disminución de la calidad paisajística de una zona debido al avance de la actividad minera y, tal vez, se constituye en el ejemplo más dramático de carencia de políticas públicas y planeación urbana. La actividad extractiva en esta localidad data de la década de 1940. En ese entonces, los frentes de explotación se encontraban a unas decenas de metros de la actual Avenida Boyacá, sobre la margen izquierda del Río Tunjuelo.

El inicio definitivo de la urbanización de los barrios actuales del sur de la ciudad se comenzó a dar en la década de 1970, parcialmente sobre antiguas canteras. Al analizar las fotografías aéreas de algunos barrios de la localidad de Ciudad Bolívar en varias décadas, es posible evidenciar antiguos frentes de explotación urbanizados, deslizamientos antiguos y laderas inestables con asentamientos que datan de 1980.

Durante la década de 1990 la actividad extractiva cerca de las zonas urbanas presentó una ostensible disminución, mientras que hacia las afueras de la ciudad sufrió un proceso de intensificación.

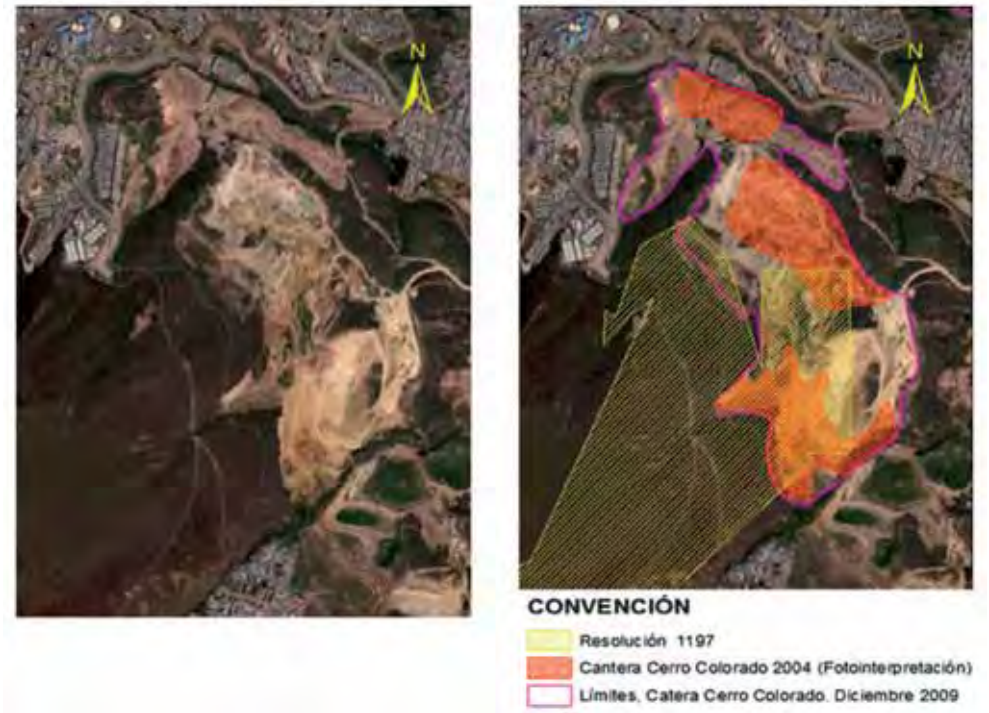
Uno de los casos más críticos es Cerro Colorado, donde en la actualidad se encuentra la cantera más grande de la ciudad. Esta cantera pertenece a la señora Julia Alicia Gómez de Franco desde 1992. Según información perteneciente al catastro minero, el área perteneciente al título es de tan solo 11 ha, lo cual quiere decir que únicamente el 20% del área explotada es legal (Figura 4). Esta cantera no solo afecta a las personas que habitan en los barrios cercanos, su efecto paisajístico se observa incluso desde el puente vehicular de la 93, lo cual la constituye en una de las canteras más visibles de Bogotá. Cerro Colorado cuenta con 41ha, 43 veces la Plaza de Bolívar, y contribuye generosamente a la pérdida acelerada del paisaje romántico natural de los Cerros.

A diferencia de los Cerros Orientales, hasta el día de hoy los Cerros del Sur no cuentan con protección ambiental real frente a actividades mineras, por lo cual los habitantes se ven obligados a convivir con Parques Mineros y explotaciones legales e ilegales que afectan el componente paisajístico y ambiental de millones de bogotanos. Esto, a su vez, redunda dramáticamente en dos aspectos de su cotidianidad: la recreación, afectada por falta de zonas de esparcimiento, y la salubridad, pues en esta clase de poblaciones expuestas se presenta con mayor frecuencia la ocurrencia de enfermedades respiratorias crónicas, en especial en el componente demográfico infantil.

Con todo lo anterior, nace una pregunta: ¿por qué en los Cerros del Sur no se han respetado la integridad de los boques y el derecho de los ciudadanos a disfrutarlos, como por lo menos se ha intentado en los Cerros Orientales? En el momento en el que fue declarada la Re-

Fotografía de la Cantera Cerro Colorado. Portal Tunal. Cortesía: Jenny Santander, Milena Ordoñez, Andrés Ángel.

Figura 4
Cantera Cerro Colorado
Las zonas determinadas dentro de la Resolución 1197 hacen parte de Parques Minero Energéticos. Las zonas naranjas corresponden a fotointerpretación (Diana Lozano, TERRAE-2012).



serva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, se determinaron los siguientes servicios ambientales y culturales prestados por los Cerros Orientales (Dama, 2006):

- Principal referente paisajístico de la Capital, por su calidad escénica, dominancia visual y por los valores intrínsecos naturales y los adquiridos históricos y culturales.

- Conecta las áreas protegidas distritales de la zona norte con las que se encuentran en el borde periurbano del sur.

- Su posición de barrera en el borde oriental de la ciudad determina el régimen de vientos provenientes de la Orinoquia, regulando el patrón de lluvias; esto, sumado a su capacidad de captura de CO_2, convierte a los Cerros Orientales en un regulador mesoclimático para la ciudad.

- Se encuentran zonas de recarga del acuífero profundo de Bogotá (acuífero Guadalupe), tiene un importante cinturón de condensación entre los 2.900 a 3.200 m.s.n.m. que capta gran cantidad de agua a esta altitud; y, finalmente, en él se encuentran las microcuencas que desembocan en el río Bogotá.

Estas razones son válidas igualmente para los Cerros del Sur, pero además, es importante mencionar que estos tienen las siguientes características:

- Presentan las mayores afectaciones en términos de paisaje, por lo tanto necesitan de una urgente intervención por parte de las autoridades ambientales distritales y nacionales.

- Se encuentran en la zona de la ciudad con mayores problemas por procesos de remoción en masa, lo cual hace fundamental la protección y recuperación de zonas de amenaza alta con el fin de proteger la vida y seguridad de las personas.

- La zona del sur presenta un clima semiárido, lo cual hace fundamental que se conserve la fauna y flora nativa para garantizar las dinámicas climáticas que permiten la conservación del volumen de precipitación y de escorrentía en la zona. De lo contrario, queda vulnerable ante cualquier tipo de intervención que afecte el equilibrio ecosistémico.

- Es conector ecosistémico para el páramo de Sumapaz.

Por lo tanto, ¿por qué no es creada también una Reserva Forestal Protectora en los Cerros del Sur?, ¿por qué dichos Cerros fueron considerados como Reserva Forestal Protectora Productora, permitiendo así la presencia de la minería en estos?

El futuro, el paisaje, la ciudad y los cerros del sur

La explotación legal e ilegal de estos recursos continúa hasta la actualidad, no solo en el sur de la ciudad sino también fuera del perímetro urbano y en los municipios aledaños; se adelanta de manera artesanal y antitécnica y genera importantes pasivos sociales y ambientales que no son asumidos por quienes realizan las labores mineras. Mientras tanto, poco a poco Bogotá pierde sus Cerros, su riqueza biológica y paisajística y uno de los símbolos de la urbe más querido por sus habitantes.

No existen medidas directas que permitan cuantificar el valor real de los Cerros en términos paisajísticos, posiblemente por ser un bien muy complejo de tasar sobre el que cualquier tipo de aproximación dejaría por fuera del análisis, por una o varias razones, elementos que hacen de los Cerros Orientales y del Sur patrimonios tan apreciados. Ya que es obvia su influencia en el valor del metro cuadrado, es necesario realizar la tarea de cuantificar los valores de terrenos por UPZ con relación a su proximidad y afectación por parte de frentes extractivos. Asimismo, es necesario tasar los daños generados por la minería en Bogotá y determinar cuánto le deben a la ciudad los propietarios de las canteras del sur.

Más allá de intentar llevar al lector a un razonamiento ante las desigualdades entre las clases sociales, de los privilegios de unos pocos y el infortunio de muchos, es importante revaluar la necesidad y conveniencia de la minería en los Cerros de Bogotá, en especial en los Cerros del Sur, donde aún se sigue realizando esta actividad. ¿Cuánto más estamos dispuestos a perder?

El mero ejercicio de imaginar a través de nuestra ventana cerros sin vida, sin verde, habitados por volquetas, como los que ahora ven los habitantes de la localidad de Ciudad Bolívar y Usme produce escalofrío. Es algo que se puede prevenir, y remediar en donde corresponda, tal como se hizo con la declaración de la Reserva Forestal Protectora sobre los Cerros Orientales y la seriedad por parte de las autoridades en la protección de estos.

Es deseable brindar a los ciudadanos espacios públicos verdes como lo fueron los Cerros Orientales y del Sur desde tiempos ancestrales, pero para esto es necesario priorizar en los puntos vitales de planeación urbana de la ciudad y recuperar lo que por derecho propio nos pertenece a todos: un paisaje hermoso, libre de minería y cualquier tipo de actividad humana que atente contra este bien y derecho común.

Como dijo ya el geólogo José Royo y Gómez el 27 de noviembre de 1941:

> Los cerros bogotanos, unas veces constituyen el fondo, otras el marco en que se encuadran los más bellos aspectos de la ciudad y de sus alrededores. La vista de la sierra es magnífica, tanto si la admiramos desde el lado de la sabana como si la oteamos desde sus cumbres. El panorama que desde el Monserrate o el Guadalupe se contempla, no puede ser más impresionante.

Los elementos más importantes de esa belleza de los cerros bogotanos, son principalmente su topografía, su vegetación y el colorido añejo de las rocas que asoman en sus cantiles. Todo ello se está destruyendo con las explotaciones de piedra, arena y greda, y con las innecesarias, pero constantes quemas. Los calveros blanquecinos y amarillentos de la piedra fresca, así como las excavaciones y cortes que las primeras producen, aumentan día por día de modo alarmante… Su efecto no puede resultar más antiestético.

Si se desea conservar en su integridad el paisaje bogotano y salvar el ornato de los alrededores y del mismo Bogotá, no hay más remedio que suprimir o reducir al mínimo aquellas causas que laboran en contra de sus elementos fundamentales, al mismo tiempo que se las contrarreste fomentando el desarrollo de la vegetación espontánea y propia de la sierra y se repueble forestalmente y se creen parques allá en donde las condiciones naturales lo permitan. Con ello no solo se mantendrá acrecentado aquel ornato y belleza, sino que al mismo tiempo se reducirá la inestabilidad del suelo aumentando la seguridad local.

Las explotaciones de piedra, arena y greda podrían desarrollarse muy bien fuera de los límites de la ciudad, tanto hacia el Norte como hacia el Sur, en donde en la misma carretera o en sus proximidades pueden efectuarse con facilidad.

Referencias

Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., *Plan de manejo ambiental. Audiencia CAR. Los Cerros Orientales de Bogotá D.C. Patrimonio cultural y ambiental del Distrito Capital, la región y el país,* Bogotá, 2006.

Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., *Plan de manejo ambiental Río Tunjuelo. Informe final,* Bogotá, 2003.

Decreto 877 del 10 de mayo de 1976.

Gutiérrez C., Eugenio. *Historia de Bogotá, Siglo XIX,* Villegas Editores, 2007.

Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá. *Valor del suelo Urbano en Bogotá,* Bogotá, 2005.

Lozano Z., Diana P. *Aproximación a la cuantificación de pasivos ambientales relacionados con la minería en la Localidad de Ciudad Bolívar – Bogotá D.C. mediante el análisis multitemporal de fotografías aéreas e imágenes satelitales,* Tesis, Universidad Nacional de Colombia, 2008.

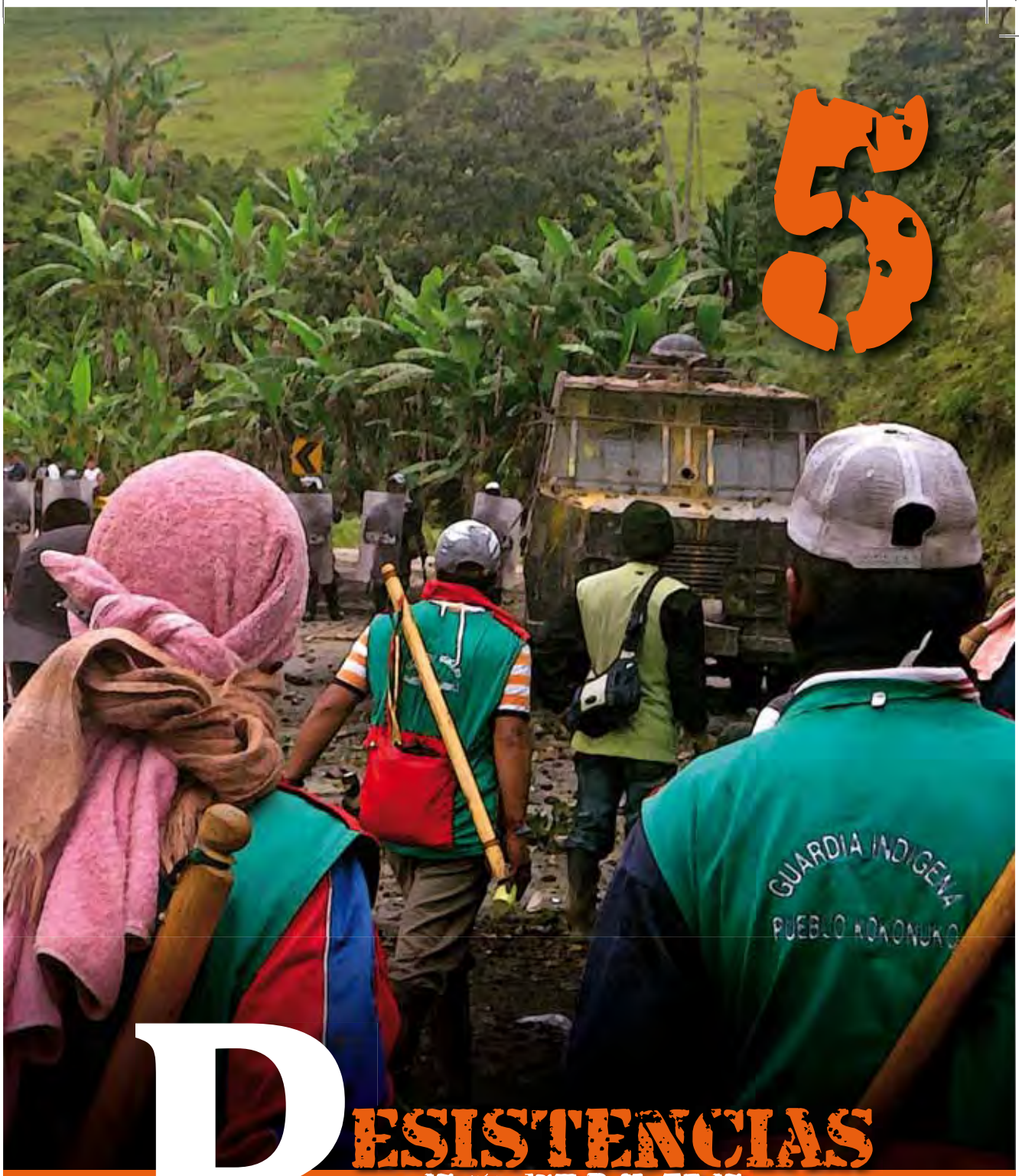
Observatorio Inmobiliario Catastral. *Valor de Referencia del Suelo Urbano,* Bogotá, 2006.

Resolución 0076 de 31 de marzo de 1977.

Resolución 1197 de 13 de octubre de 2004.

Royo y Gómez, José. "Las explotaciones de materiales rocosos y el ornato y seguridad de Bogotá", Bogotá, 1941.

Villegas, Benjamín. *Bogotá, vuelo al pasado,* Bogotá, Villegas Editores, 2007.



RESISTENCIAS SOCIALES

en defensa de la vida y el territorio

PALABRAS para NARRAR la RESISTENCIA

Las luchas por el agua y el territorio

Tatiana Roa Avendaño[1]

"Los derechos de los herejes no se mendigan, se instauran en micro-zonas de la sociedad mediante resistencias. Porque los herejes son infinitamente más inermes que los congresistas de las repúblicas. No tienen otra alternativa que resistir, desobedecer, ser tenaces e irreductibles"

Mario Calderón

Una tarde de noviembre, un desfile de comparsas sorprendió las calles de Bucaramanga[2]. Se destacaba la de un gran pulpo de enormes tentáculos que, junto a unos robots, representaba a las empresas trasnacionales mineras e instituciones financieras, en una alegoría del poder

1 Ambientalista, hace parte del equipo de trabajo de Censat Agua Viva. Este artículo contó con los valiosos aportes de la antropóloga Jessica Toloza y la editora Luisa María Navas.

2 Las comparsas recorrieron las calles del Barrio La Joya de la ciudad de Bucaramanga y luego se introdujeron en el centro de la ciudad, en el acto de inauguración del II Festival de Expresiones Rurales que se adelantó entre el 18 y el 20 de noviembre de 2011.

que se extiende para apoderarse de las riquezas de las altas montañas. En otra comparsa de diversos animales, sobresalía un gran pez al que acompañaban campesinos, mujeres, niños y niñas llevando carteles y cantando consignas alusivas a los ríos, al agua y a la vida.

Había más: atarrayas y pescadores que denunciaban la destrucción de los ríos y, con eso, la desaparición de la fuente de su sustento, un robot de cianuro y mercurio, payasos, muñecas gigantes, bandas musicales, todo ello asombraba a los transeúntes.

Al llegar a una céntrica plazoleta de la ciudad, las comparsas hicieron para el público un *performance* en el que todos estos personajes se enfrentaban: simulaban la lucha entre las empresas mineras, por una parte, y los defensores de la vida y opositores al extractivismo, por otra. Al final, todos los animales unidos pudieron derrotar al gran pulpo minero.

Las comparsas fueron obra de mujeres y hombres campesinos, indígenas, afrodescendientes y pobladores urbanos e irrumpieron en la capital de Santander denunciando teatralmente los intereses económicos de las mineras sobre sus territorios. En esta escena se consiguió entablar un diálogo entre los pobladores del campo y los de la ciudad, que estaban dentro de la representación o que fueron llegando a observar el desfile.

Como mucho de lo que hacen las organizaciones sociales, culturales y ambientales en Santander, las comparsas se hicieron para sensibilizar al pueblo santandereano acerca de la amenaza minera sobre las cadenas de páramo del oriente colombiano, que son especialmente territorios de agua, y acerca de los riesgos en que están los ríos por la construcción de grandes hidroeléctricas

En las comunidades de Santander, como en otras que habitamos en el sur global, se ha asumido la práctica de la resistencia como una estrategia de lucha mancomunada y propositiva, como una posibilidad para frenar las amenazas extractivistas, el despojo y las expropiaciones culturales y espaciales, proponiendo y abriendo las puertas a otras maneras de habitar y construir el territorio.

Este artículo reflexiona sobre los procesos de resistencia a la gran minería en Colombia, destacando los diferentes elementos y estrategias que utilizan las comunidades y los movimientos sociales para dar forma a estos procesos. Interesa preguntarse sobre las estrategias y los argumentos de las resistencias locales frente a los proyectos y las políticas mineras, así como frente a las empresas mineras y sus promotores. ¿Cuáles son los lenguajes con que las comunidades fortalecen sus resistencias? ¿Cuáles han sido sus estrategias para detener las amenazas a su territorio y cultura? ¿Cómo han conseguido atraer a nuevos sectores de la sociedad para que se sumen a las resistencias?

La resistencia

La práctica de la resistencia se asume como un contener, bloquear o mantener a raya todo aquello que no permite a una comunidad desarrollar sus formas de vida y su cultura. Scott

(citado por Bebbington: 2011, 60) considera que las comunidades locales pueden resistir desde espacios cotidianos, con prácticas tradicionales que protegen su dignidad. A diferencia de Scott, Escobar resalta las resistencias que desde los movimientos sociales desafían el modelo de desarrollo hegemónico contraponiendo sus formas de vida y posibilitando otras como una forma de dinamizar la resistencia (citado por Bebbington: 2011, 61).

Según Martínez Alier (2004b, 262-265), los pueblos del Sur asumen la resistencia como un camino hacia la sustentabilidad; mediante esta, confrontan al Estado por las leyes y las políticas que impulsa y que amenazan sus formas tradicionales de vida y sus territorios, y a la apropiación estatal o privada de los bienes naturales comunes. En esta resistencia poco importan los términos y lenguajes que se utilicen: derechos humanos, derechos territoriales o el valor de lo sagrado, por ejemplo. La reflexión teórica de estas resistencias y sus demandas han conducido a la construcción de propuestas para la sustentabilidad, como la de soberanía alimentaria, que nació en los debates del movimiento internacional Via Campesina, o la de los derechos de la naturaleza, que se retomaron formalmente en la Constitución Política de la República de Ecuador.

Para Svampa (2009: 221), la palabra 'resistir' tiene, entre otros muchos significados, el de estallido y fisuras de los mecanismos de soportabilidad social; es decir, empiezan a resquebrajarse y desbaratarse aquellos mecanismos que las comunidades han creado para sobrellevar las expropiaciones coloniales, como la naturalización o la costumbre, y se desenmascaran las verdaderas formas de la expropiación. Se desbaratan, así, los escenarios normalizado por ese tipo de soportabilidad, con lo que se "hace ver" lo que se muestra como invisible y se "hacer sentir" aquello que, de tanto sentir, tornaba los cuerpos insensibles.

Lo anterior hace énfasis en la generación de la resistencia como una ampliación de los horizontes y de la sensibilidad mental y corporal, es decir que se pueden ver aquellos mecanismos de expropiación colonial que antes estaban corporalizados y naturalizados. Las comunidades que resisten son, ante todo, estructuras sensibles, corporal y mentalmente; soportan desde la trinchera de lo perceptivo y de los afectos, desde lo que las une con el territorio y con un pasado cargado de tradiciones, desde la alternativa y la posibilidad de otras formas de vivir en el territorio. Las comunidades recurren a este tipo de narrativas para comunicar sus preocupaciones y problemas, visibilizan la expropiación a través de sus formas tradicionales de producción del espacio, de la naturaleza y de 'consenso social' (Svampa: 2009, 221).

*De otro lado, la nueva carta constitucional de la República del Ecuador consagró que "los individu*os y colectivos podrán ejercer el derecho a la resistencia frente a acciones u omisiones del poder público o de las personas naturales que vulneren o puedan vulnerar sus derechos constitucionales, y demandar el reconocimiento de nuevos derechos" (Art. 98). Sin duda, el reconocimiento de la resistencia como derecho reivindica la lucha de los pueblos indígenas ecuatorianos, que por más de cinco siglos han mantenido viva su cultura pese a la marginación y el despojo. Recordando a la lideresa indígena Dolores Cacuango, la resistencia es como "la paja del páramo que se la corta y vuelve a crecer".

La resistencia también puede verse como una forma utópica de soñar el futuro, a la vez que con ella se visibilizan y generan iniciativas y formas de vida que habían estado bajo el manto de la marginalidad y el desamparo. En la medida en que resiste, la comunidad desarrolla habilidades y prácticas que no se hacen tangibles en otros momentos. La resistencia es una lucha en la que priman las alternativas sociales y comunitarias, cuya virtud es permitir en los casos de disolución del tejido social, de desplazamiento y despojo, la reconstrucción y el reforzamiento de los lazos que se habían roto. Apropiada de ese modo, la resistencia ha brindado a las comunidades que asumen este sino, una serie de ganancias que se asientan en la defensa del territorio desde su propio reconocimiento, en la retoma de valores y tradiciones indígenas, en el fortalecimiento organizativo y en la sensibilización comunitaria. En muchos casos, ha sido posible disminuir o alejar las amenazas al territorio, como en la resistencia indígena de los U'wa a la explotación petrolera o en la campesina del páramo El Almorzadero contra los proyectos carboníferos.

Los nuevos lenguajes y la construcción de fuerza social

De la resistencia son parte central la construcción de redes comunales, los sujetos sociales, las alternativas y la información y conocimiento de la comunidad acerca del problema que la aqueja; todo ello rodeado por una atmósfera particular que desliga su discurso del de sus contrarios. Según Martínez Alier, "las resistencias locales dan vida y refuerzan las redes internacionales y viceversa"; además, localmente se utilizan "algunas preocupaciones ambientales globales […] en beneficio de algunos actores sociales, como argumentos adicionales que refuerzan la resistencia local expresada en otros lenguajes" (2004a, 7).

En el caso específico de las resistencias a la extracción minera, se manifiestan de manera reiterada algunas nociones como territorio, cultura, identidad, soberanía o movilización. En particular, la imagen del territorio tiene preponderancia porque la gran minería es una grave amenaza para cualquiera de ellos. Referirse al territorio trae consigo una dialéctica entre "horizontalidades y verticalidades" (Svampa: 2009, 222). Las primeras expresan las sociabilidades de un territorio concebido como "espacio local", estructurado con tradiciones comunes desde tiempo atrás, "un espacio construido como flujo de relaciones de vecindad y contigüidad" (Svampa: 2009, 222). Las verticalidades, por su parte, se refieren a un vector de "competitividad, espacios globales, localmente inertes, que solo cobran valor en la medida de su capacidad para captar inversiones" (Svampa: 2009, 222).

Estas nuevas reflexiones sobre los espacios se posibilitan en la medida en que las personas que los habitan empiezan a cambiar su manera de ver y sentir su contexto. Ese cambio de sensibilidad está mediado por las dinámicas que vienen de tiempo atrás con las comunidades y organizaciones ambientalistas. El campesinado de la provincia santandereana de García Rovira, por ejemplo, comienza a revalorizar su forma de ser campesina, el aporte ambiental, social

y cultural que tiene el páramo para con sus formas de vida y la dignidad que les da reconocerse como campesinos y sentirse orgullosos de ello; esto ocurre ahora, aun cuando llevan años habitando las altas montañas de El Almorzadero. En este sentido, emprenden la lucha, defienden su territorio, construyen discursos en torno a su cultura, el agua y la agricultura campesina, fortalecen su identidad y despiertan en sus hijos nuevas inquietudes que les hacen afirmar, como a ellos, un fuerte sentimiento de arraigo a su territorio.

En algunas partes del país aparece una nueva forma de asumir el extractivismo, a raíz de la presencia de las trasnacionales mineras en territorios de alta montaña: la gente se refiere al conflicto, a los actores y al territorio con nuevos lenguajes, valores y narrativas (Martínez Alier: 2004a, 319-324). Estos eran elementos que no se reconocían en los discursos oficiales sobre el desarrollo económico y social y que han ganado lugar en lo público: las luchas ambientalistas han incorporado las narrativas de la defensa de las aguas, de los derechos territoriales, los derechos ambientales y de la naturaleza, y del derecho al agua. De alguna manera, los activistas han buscado colocar un lenguaje y un discurso que resalte la diferencia, porque es en lo diferente que puede construirse "un pensamiento propio. La diferencia es lo que define al ser y lo construye, ya que la diferencia está en el proceso de ser transformada" (Escobar: 2011, 79).

Cuando se posicionan en el discurso oficial los valores de la naturaleza, se legitima su lugar; se la está asumiendo como un ser vivo que necesita de cuidados y de normatividades para ser protegido (la ley que protege de la minería a los páramos). Las resistencias socioambientales de los últimos años han logrado hacer que la sociedad se pregunte sobre la importancia del agua frente al oro; la han interpelado para que defina lo que es más vital para el desarrollo de un país: la extracción minera o la protección de territorios que proveen del líquido vital a toda una comunidad. Es decir, la lucha actúa también legitimando ideas y formas de conocimientos y saberes invisibilizados, para constituir a partir de la diferencia una fuerza social activa (Escobar: 2011; Bebbignton: 2011). En palabras de Martínez Alier (2004b, 51), se trata de superar la obsesión por considerar a la naturaleza en términos monetarios y, por el contrario, reconocer en ella, la existencia de múltiples valores, incorporando nuevos lenguajes de valoración.

La defensa del agua y de los páramos

El 25 de febrero de 2011, 40.000 personas salieron a las calles de Bucaramanga con la consigna "agua sí, oro no". En menos de un año, el Comité en Defensa del Páramo de Santurbán había organizado cuatro marchas para demandar que se archivara el proyecto minero de la canadiense Greystar[3]. Esta movilización motivó la organización de manifestaciones en otras partes del país donde la gente también se opone a los proyectos mineros.

En Ibagué hubo dos multitudinarias marchas-carnaval en defensa de las altas montañas de selvas altoandinas contra el proyecto minero La Colosa. En Boyacá, campesinas y campesinos de varios municipios como Tasco e Iza han impedido que la frontera minera se expanda sobre los macizos paramunos. Colombia se ha venido despertando de su letargo al vislumbrar la maquinaria de la gran minería entrando a territorios biodiversos y ricos en aguas.

En la mencionada provincia de García Rovira, las comunidades campesinas llevan más de dos décadas resistiéndose a la imposición de un proyecto minero de carbón que afectaría gravemente al páramo El Almorzadero: una generación tras otra se han relevado para defender sus "fábricas de agua".

En la última década se han entregado alrededor de 8 millones de hectáreas en títulos mineros a empresas mineras nacionales e internacionales, mientras que otras 40 millones han

3 Aunque la multinacional Greystar Resources Ltd. fue la primera empresa en hacer exploración en el páramo, en la actualidad hacen también presencia la AngloGold Ashanti Colombia S.A, Cerámica Italia, Continental Gold S. A., CVS Explorations Ltda. y la Empresa Minera Reina de Oro. De acuerdo con La Silla Vacía solo AngloGold Ashanti Colombia S.A. tiene 41.849 hectáreas en los páramos de Santurbán, Los Nevados (Caldas, Quindío, Risaralda y Tolima) y Chili-Barragán (Quindío, Tolima y Valle del Cauca). La Silla Vacía, "Estas son las empresas mineras en los páramos", octubre de 2011, en www.lasillavacía.comhistoria-invitado/27599/alejop/estas-son-las-empresas-mineras-en-los-paramos.

sido solicitadas para lo mismo. María Isabel Vieira, del Instituto Humboldt, dice que el 48% de los 2 millones de hectáreas que tienen los 34 complejos de páramos (fábricas de agua) ya está afectado por la minería[4], situación que contraviene la legislación colombiana[5].

De esta manera, son varias las concesiones mineras en los páramos para exploración y explotación de carbón, oro, mármol, feldespato y cobre; también son diversas las transnacionales que han puesto sus ojos en ellos. Algunos de los páramos más importantes que están hoy amenazados por los proyectos mineros son Chingaza y Sumapaz, que proveen el agua para la ciudad de Bogotá y para otras decenas de poblaciones cundinamarquesas y del Llano; Chili y Barragán, en el Parque Natural Los Nevados, en el centro del país; el páramo El Almorzadero en Santander y Norte de Santander; y la Laguna de Tota, en Boyacá.

Mientras el Instituto Colombiano de Geología y Minería, Ingeominas, otorga títulos en las altas montañas para extraer sus riquezas minerales, los habitantes ven en ellas sitios que proveen agua y procuran el ambiente adecuado para otras formas de vida vegetales y animales. Es decir, para estos pobladores los páramos y las selvas altoandinas no solo están para satisfacer necesidades puramente humanas, sino que son un espacio donde se evidencia "un complejo entramado de relaciones de seres interdependientes". De esta manera, en los últimos años los páramos están adquiriendo una representación como proveedores de agua, sitios sagrados y para la contemplación. De hecho, hay toda clase de apreciaciones y explicaciones sobre ellos: leyendas, mitos, estudios científicos y estéticos. Además, son notorias las resistencias a la minería en las altas montañas.

Así, la referencia del "agua como un elemento movilizador de las luchas" sobresale, con razón, en el discurso de la resistencia y la movilización, pues en los páramos y las altas montañas nacen las aguas para consumo del 70% de la población colombiana. Sin embargo, en los últimos años, dice Joaquín Molano[6], experto en estos territorios, no se ha llegado a un concepto preciso sobre qué son los páramos, principalmente porque la palabra se trajo de Europa y se aplicó sin que mediara un examen de realidad, que es completamente diferente. De ahí que se hayan definido como "biomas, geosistemas, ecorregiones, ecosiste-

4 *El Tiempo*, "41.336 hectáreas de páramos, bosques, selvas y corales en peligro por explotación minera", en http://www.censat.org/campanas/10030-noticia/254-41336-hectareas-de-paramos-bosques-selvas-y-corales-en-peligro-por-explotacion-minera.

5 La legislación nacional, mediante la Ley 1382 de 2010, excluye la posibilidad de hacer minería en las zonas que se encuentren por encima de los 3.000 m.s.n.m.. Esta norma reforzó la Ley 685 de 2001, que resguarda a los parques naturales; los artículos 79 y 80 de la Constitución Nacional, que plasman la prioridad que debe tener la conservación y también defienden las regiones de páramo; así como la Ley 99 de 1993, que dotó a las corporaciones autónomas regionales de poderes para velar por la naturaleza. Igualmente, el artículo 34 del nuevo Código Minero establece que las zonas de páramo están excluidas para cualquier tipo de explotación minera y aclara al final que para producir estos efectos, la autoridad ambiental debería delimitar estas zonas geográficamente, sobre la base de estudios técnicos, sociales y ambientales.

6 Molano, Joaquín, *Territorios y saberes en las altas montañas ecuatoriales*, ponencia presentada en el Congreso Nacional de Páramos, Paipa, Colombia, mayo de 2009, Inédito.

mas, zonas bioclimáticas, ecosistemas estratégicos y provincias biogeográficas, entre otras" (Molano: 2009)[7].

La directora del Instituto Humboldt dice que

> los páramos son espacios únicos en el planeta [...]. Estos ecosistemas han evolucionado bajo condiciones extremas. En función de los cambios climáticos globales (glaciación/desglaciación), los páramos se han ubicado en posiciones geográficas mucho más bajas que las actuales, incluso sobre los 2.600 msnm. [...], los páramos pudieron presentarse de forma continua a lo largo de los ejes de las Cordilleras apenas interrumpidos por algunas depresiones de las mismas. Gracias a estos procesos, los páramos actualmente poseen vegetación, fauna, clima y suelos singulares frente al resto de los ecosistemas del planeta (Baptiste: 2011, 24).

En Colombia, donde sus habitantes deben la mayoría de las aguas que consumen a las altas montañas, ha venido creciendo entre la sociedad una importante preocupación por los procesos extractivos que se quieren implementar allí. Las resistencias a la minería en páramos, que han tenido lugar en los diferentes territorios donde las transnacionales han intentado instalarse, han generado la necesidad de reforzar los discursos y luchas de los movimientos y organizaciones campesinas y ambientalistas. La contextualización de la resistencia es crucial al momento de sensibilizar a las comunidades para así hacer mucho más próximos los argumentos con los cuales se empieza a narrar la resistencia y para asumirla como una forma de lucha colectiva y discursiva.

En la actualidad los páramos se encuentran protegidos por la legislación colombiana, no obstante el Estado y las empresas trasnacionales han obviado la Constitución y la legislación nacional e internacional con tal de acceder a estos ecosistemas. Como bien dice Svampa (2009, 52): "El Estado no puede sino ser socio de la desapropiación, en una posición asimétrica de cesión, no sólo de territorios sino de recursos y aparatos estatales, según leyes producidas a escala de los intereses corporativos".

Las resistencias de diferentes sectores del pueblo santandereano a la explotación minera en los páramos de Santurbán y El Almorzadero han dejado al descubierto no solo unas políticas que obedecen a intereses comerciales y económicos particulares, sino también los nuevos lenguajes y las nuevas visiones que sobre el territorio se están posibilitando en las comunidades. La fisura que se abrió en la comunidad santandereana reforzó organizaciones de base, puso en el discurso de la resistencia los sistemas productivos tradicionales, consolidó

7 En este artículo asumiremos el territorio como categoría esencial para abordar la problemática de los páramos como lo recomienda Joaquín Molano (2008), porque según él, "los páramos como territorio están ligados a nuestra existencia como pueblos, culturas y país".

una consciencia ambiental, inauguró otras y nuevas formas de narrar la naturaleza y sus bondades y, algo muy importante, ubicó dentro del panorama noticioso nacional el movimiento de resistencia que se está consolidando.

El movimiento social y ambiental por el agua de Santander

Desde años atrás, varias organizaciones ambientalistas, sindicales y de defensa de los servicios públicos colombianas habían emprendido una lucha para hacer del agua un derecho básico de los seres humanos y demás seres vivos. Este movimiento resurgió principalmente debido al impulso del referendo del agua[8], el cual, como un importante proceso pedagógico y de participación, indudablemente reforzó la defensa de los páramos y el no rotundo a la extracción minera a gran escala, promovido por diversos movimientos comunitarios, rurales y urbanos en varias partes del país. Claro ejemplo de esta resistencia es la movilización por el páramo de Santurbán en Santander.

Lo cierto es que se levantan nuevos repertorios en la contienda social, dentro de los cuales el agua se constituye, sin duda, en el elemento movilizador de las luchas antimineras en los páramos de Santander; de ahí la respuesta masiva que logró la iniciativa del referendo del agua en este departamento. La amplitud del proceso del referendo permitió una articulación social no solo de las resistencias a la minería, sino también de otros procesos sociales que contenían dentro de sus narrativas, entre otras, al agua: la defensa de las cuencas y microcuencas en la provincia de Guanentá frente a la industria avícola, la resistencia a la construcción de una hidroeléctrica y en defensa del río Sogamoso, la lucha por los servicios públicos domiciliarios, la articulación de los acueductos comunitarios, la defensa de las ciénagas del Llanito y la Virgen en Barrancabermeja y la lucha de los trabajadores en defensa de las empresas públicas, por mencionar algunas de las más importantes.

Es así como se produce un giro trascendental, pues mientras en los años previos al proceso de referendo las luchas por el agua en Santander se realizaban muy localmente, desde intereses muy específicos, a partir de este ejercicio ciudadano crece la conciencia sobre la transversalidad de este elemento vital y la necesidad de unir todas las luchas en su defensa. Algo así como lo planteado por Martínez Alier (2004, 7): buscar desde lo local el refuerzo de la lucha regional y viceversa.

8 El referendo por el agua fue una iniciativa impulsada por diversos sectores sociales, como ambientalistas, trabajadores, defensores y usuarios de los servicios públicos, redes de acueductos comunitarios, entre otros, que promovieron este mecanismo de participación ciudadana con el objetivo de reformar la constitución colombiana para alcanzar cuatro puntos: la consagración del agua potable como derecho fundamental; el suministro de un mínimo vital gratuito –la Organización Mundial de la Salud lo establece en 7,5 litros diarios promedio–; la protección especial y el uso prioritario de los ecosistemas esenciales para el ciclo hídrico; y la gestión pública, estatal y comunitaria del servicio de acueducto y alcantarillado.

La resistencia a la minería en Santander ha puesto en el escenario nacional la continua contradicción del Estado frente a dos legislaciones públicas que él mismo promueve: la de apertura económica y comercial con respecto a la minería y la de protección de territorios que considera estratégicos. Sin embargo, la resistencia no se ha abanderado de esta contradicción para representar sus intereses; más bien han sido las empresas multinacionales las que han pedido claridad con respecto a la posición del Estado a ese respecto. Los sectores de la resistencia han formulado sus alternativas a partir de una "reflexión nacional acerca del modelo de desarrollo que se quiere para Colombia: desde el extractivismo o desde un futuro construido desde el agua y la megadiversidad" (Roa, 2011b).

En esta medida, el movimiento santandereano por el agua alcanza a dibujar un gran avance en la búsqueda de otras formas de vivir en el mundo. Si pensamos que la resistencia ha sido para muchas de las organizaciones que constituyen el movimiento una condición de su devenir, comprendiendo el resistir como un acercamiento sensorial al mundo y a los seres vivos, entonces estamos viendo un gran avance en las luchas por formas alternativas de vida.

En el caso particular del proceso de defensa del páramo de Santurbán se destaca la unificación de sectores que antes no lo habían estado y que se juntan con el único objetivo de detener la embestida y el inicio de los trabajos de extracción de oro en el páramo. Estos sectores, particularmente urbanos, están reunidos en el Comité para la Defensa del Páramo de Santurbán (hoy Comité en Defensa del Agua), como se ha hecho llamar esta agrupación constituida por asociaciones de ambientalistas, jóvenes, mujeres, sindicatos, movimientos estudiantiles, barriales y académicos, la Sociedad Santandereana de Ingenieros, la Sociedad de Mejoras Públicas, la Federación Nacional de Comerciantes, Fenalco, de Santander y partidos políticos como el Polo Democrático y algunos sectores de los Verdes. La lucha contra la minería en Santurbán ha dejado en claro que "es posible la resistencia desde la consolidación de un movimiento fuerte que una diferentes sectores de la comunidad por un bien común"[9].

La comunidad, que se pronunció, y lo sigue haciendo, en contra de la extracción de oro en Santurbán, puso a pensar al país entero en los modelos de desarrollo económico que se están asumiendo y en los costos que estos podrían generar si no hay un cambio profundo en las estructuras económicas y de mercado. El lenguaje que han asumido los sectores enfrentados a la empresa Greystar propende por una consciencia del cuidado y por el respeto de la naturaleza, que garantiza la vida no solo a los seres humanos, sino también a otros hábitats y seres vivos. Es decir, la lucha por los páramos reconoce en la naturaleza valores inconmensurables (Martínez Alier: 2004b, 33-55), superando así la mirada crematística de la economía clásica.

En este caso específico se aprecia cómo el cambio en las narrativas deja de ser terreno exclusivo de la academia y del discurso teórico, para insertarse en las dinámicas más cotidianas

9 Roa, Tatiana. "El proyecto Angostura sin licencia social", en *Desde Abajo*, Bogotá, 2001, Pág. 2.

y populares de la sociedad. Esta comunidad ve amenazada su supervivencia y su riqueza natural, así que, aunque desconoce el lenguaje ambientalista, decide asumir esas nuevas narrativas para "activar un lenguaje de valoración divergente, en oposición a la concepción binaria que desarrollan las grandes empresas" (Svampa: 2009, 43).

El movimiento santandereano ha logrado colarse en las consciencias de muchos colombianos y colombianas, y los ha hecho partícipes de los procesos de devastación y explotación que aquejan a muchas comunidades. Con esto no solo se han fortalecido algunas de las corrientes que inspiran el movimiento social por el agua de Santander, como las ambientalistas, sino que se han asumido nuevos retos y lenguajes y se ha generado una sensibilidad ante las continuas amenazas ambientales.

El 16 de agosto de 2011 los medios de comunicación registraron que la empresa Greystar Resources había cambiado su razón social a Eco Oro, después de que el 31 de mayo del mismo año el Ministerio de Ambiente le había negado la licencia. No hay duda que este hecho fue el resultado del desgaste que sufrió la empresa minera por la fuerte e importante resistencia del pueblo santandereano, que consiguió que se archivara el Proyecto Angosturas de minería a cielo abierto en el páramo de Santurbán.

Para terminar

En la medida en que se consolida esta consciencia de la resistencia y se asume desde otros lenguajes que reivindican las ancestralidades de las comunidades y sus oficios, se empieza a elaborar un nuevo discurso ambientalista que permite la presencia de estas nuevas formas de narrar los conflictos y las luchas. Es así que, por ejemplo, se empieza a hablar de territorio en lugar de terreno o tierra, de colectividad en lugar de consorcio, de seres vivos en lugar de recursos naturales.

En esta misma vía, con la defensa de Santurbán se logró ganar en las comunidades urbanas una valoración del páramo como un escenario que requiere de cuidados y respeto y que provee beneficios como su riqueza hídrica. Estas diversas posiciones asumen un lenguaje en común, una forma diferente de enunciar que, como en las experiencias del referendo por el agua, ha sido también un aprendizaje. Este proceso rescató una visión de la naturaleza que no la entiende simplemente como proveedora de materiales al servicio de los seres humanos. Además, el agua y sus nuevas formas de enunciación se han convertido en el elemento movilizador de las luchas en Santander.

La resistencia también ha generado reflexiones acerca del modelo de desarrollo impuesto desde hace varias décadas a través de las instituciones financieras internacionales y los intereses de las trasnacionales, que han sido acogidas por los gobiernos nacionales para responder a los intereses que subyacen a su imposición. Se trata de un modelo en el que prevalece el espíritu colonialista propio de la modernidad y el supuesto de que la minería cumpliría un papel moderniza-

dor y civilizatorio, generaría riquezas para la nación y contribuiría a elevar los niveles de vida de las comunidades que habitan estos territorios. Colombia se inscribe así "en un contexto geopolítico bastante complejo, subordinado a un modelo económico que aumenta las brechas de inequidad e injusticia a nivel nacional y global. Este modelo condena a los países del Sur, especialmente a los del trópico, a ser productores de materias primas que son generalmente procesadas en el Norte y cuyas fases de extracción buscan siempre minimizar costos" (Svampa: 2009).

El modelo extractivista, entonces, profundiza y perpetúa las lógicas excluyentes de las economías de enclave, presentes a lo largo de toda la historia nacional, y busca cubrirse nuevamente con el manto del desarrollo y el progreso. Pero mientras los promotores del modelo utilizan estos discursos del desarrollo y el progreso, las comunidades que resisten se oponen al proyecto minero contraponiendo otros discursos como el buen vivir, los planes de vida y otras alternativas al desarrollo: ellas saben que de esto no hay para todos y todas, que desarrollo y progreso se hacen a costa de sus formas de vida y sus territorios. Por tal razón, han antepuesto las que también se cuestionan a partir de las actuales resistencias, pues las comunidades ya no solamente se dan cuenta de que jamás serán una realidad para todos, sino que tampoco quieren tenerlas como objetivo. Su resistencia se basa justamente en revalorizar sus formas de vida para evitar que el desarrollo termine depredando la naturaleza y llevando miseria a muchos seres humanos.

Todas las acciones que se han llevado a cabo en contra de la minería en los páramos de Colombia sugieren una lucha mayor que ha sido abanderada por diversos sectores del pueblo colombiano: nos referimos al movimiento social por el agua, fortalecido por el impulso del referendo por el agua. Esta oxigenación en las luchas sociales y ambientales no ha sido un evento aislado fruto de la manifestación espontánea; ha sido más bien fruto de los procesos que se han llevado a cabo mancomunadamente con organizaciones sociales, ambientalistas, organizaciones comunitarias, campesinos y mujeres, entre otros. No es una lucha espontánea, es la expresión de un acumulado de procesos de defensa del territorio que ha tenido en el agua su mayor fortaleza.Esta lucha reforzó y comprometió a las personas con un cambio de consciencia respecto a las aguas, sobre las que también se han generado otros lenguajes y narraciones discursivas. Al mismo tiempo, este movimiento por el derecho al agua y el territorio amplió la sensibilización de la población sobre las amenazas que representa la minería para las aguas.

Páramo de Santurbán
Páramo del Almorzadero
Cocuy
Leyenda
Complejos de páramos
0 3 6 12 18 24
Kilometers

Referencias Bibliográficas

Baptiste, Brigitte. "La importancia de Santurbán", en *Revista Aseduis*, Instituto de investigación en recursos biológicos Alexander von Humboldt, edición 7, octubre 2011.

Bebbington, Anthony. "Elementos de una ecología política de los movimientos sociales y el desarrollo territorial en zonas minera", en Bebbington, Anthony. *Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas. Una ecología política de transformaciones territoriales,* Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 2011.

Constitución Política del Ecuador, Ecuador, 2008.

Escobar, Arturo. "Ecología política de la Globalidad y la Diferencia", en Alimonda, Héctor (coordinador). *La Naturaleza colonizada. Ecología Política y minería en América Latina*, Buenos Aires, Clacso, 2011.

La Silla Vacía. "Estas son las empresas mineras en los páramos", octubre de 2011, Publicación digital en www.lasillavacía.comhistoria-invitado/27599/alejop/estas-son-las-empresas-mineras-en-los-paramos.

Martínez Alier, Joan. "Los conflictos ecológico-distributivos y los indicadores de sustentabilidad", en *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica* Vol. 1: 21-30, 2004a.

_____. *El Ecologismo de los pobres. Conflictos ambientales y lenguajes de valoración,* Barcelona, Editorial Icaria, 2004b.

Mining Watch Canadá, Censat Agua Viva. *Tierras y Conflicto*, Canadá, Interpares, 2010.

Molano, Alfredo. "La fiebre del oro en Santurbán", en ***El Espectador***, 22 de diciembre de 2010.

Molano, Joaquín. "Territorios y saberes en las altas montañas", ponencia presentada en el Congreso Nacional de Páramos, Paipa, Colombia, mayo de 2009. Inédito.

Molina Roa, Javier Alfredo. "Minería en los páramos de Colombia y la construcción de una conciencia ecológica. Hacia la búsqueda de la justicia ambiental", en *Revista Ecología Política.* Barcelona, 2011.

Roa Avendaño, Tatiana. "Páramo de Santurbán. La lucha por el agua. Un nuevo movimiento comunero se levanta", en *Desde Abajo,* marzo de 2011a.

_____. "El proyecto Angostura, Sin licencia social", en *Desde Abajo,* Bogotá, 2011b.

_____. "Santander busca blindar a sus páramos y sus aguas frente a la amenaza minera", en *Desde Abajo,* Bogotá, 2011c.

Roa Avendaño, Tatiana y Urrea, Danilo. "El agua y la mina. El movimiento por el agua y la exacerbación de los conflictos mineros en Colombia", en *Revista Semillas* 42/43, Bogotá, noviembre de 2010.

Svampa, Maristella; Bottaro, Lorena y Álvarez, Marian Sola. "La problemática de la minería metalífera a cielo abierto: modelo de desarrollo, territorio y discursos dominantes", en Svampa, Maristella y Antonelli, Mirta A. (editoras). *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales.* Buenos Aires, Editorial Bilbao, 2009.

Svampa, Maristella. "Modelos de desarrollo, cuestión ambiental y giro eco-territorial", en Alimonda, Héctor (coordinador). *La Naturaleza colonizada. Ecología Política y minería en América Latina,* Buenos Aires, Clacso, 2011.

LA RESISTENCIA a la MINERÍA en el PÁRAMO El Almorzadero

María Stella Sandoval[1]

Conocí en 1996 el trabajo comunitario y de las organizaciones ambientalistas en el páramo El Almorzadero, que cubre nuestra provincia García Rovira, en el oriente del departamento de Santander). Tres años antes, las comunidades campesinas del municipio de Cerrito, uno de los 12 que forman la provincia y el que tiene la mayor proporción de área de páramo, decidieron expulsar de su territorio a la empresa minera Carboriente[2]. Desde entonces, nuestros esfuerzos han girado en torno a la defensa del páramo El Almorzadero y a las alternativas de protección del territorio; hemos logrado, también, extender la lucha a otros lugares y a otras comunidades de la región[3].

1 Es una de las lideresas más importante de la Comisión de Seguimiento y Vigilancia del Páramo del Almorzadero. Es zootecnista de la Universidad Industrial de Santander, seccional Málaga. En los últimos 10 años ha estado vinculada a los procesos agroecológicos que impulsa Censat Agua Viva en la región.

2 Carbones de Oriente, Carboriente, era una compañía estatal de explotación del mineral que para la época en que comenzó a explotar el carbón antracítico del páramo El Almorzadero la adquirió un consorcio de entidades privadas santandereanas (nota de la redacción).

3 Véase en este mismo artículo el cuadro anexo que amplía la información sobre la provincia de García Rovira y sobre el páramo El Almorzadero.

El Almorzadero es un legítimo patrimonio ambiental de nuestras comunidades. De él dependen las actividades agrícolas y pecuarias de las que ha provenido el sustento de nuestra región durante muchos años. Su riqueza hídrica se refleja en el nacimiento de importantes ríos, afluentes del Chicamocha, el Arauca y el Chitagá, lo que hace de primordial importancia la conservación de este páramo para su gente.

Antecedentes de la resistencia

Dos acontecimientos de finales de los años 80 y comienzos de los 90 abonaron el terreno para que una organización de origen campesino asumiera la vocería de la resistencia a la minería en el páramo El Almorzadero: las marchas campesinas del nororiente del país, y unos años después, el trabajo de algunas personas y organizaciones en materia ambiental en la región.

A finales de los pasados años 80, se llevaron a cabo las llamadas *marchas campesinas*, impulsadas por organizaciones y comunidades del campo, en los departamentos de Santander, Norte de Santander y Arauca y en el sur del departamento del Cesar, nororiente colombiano. En ellas se exigían al gobierno mejores condiciones en la atención de la salud y la educación, infraestructura, apoyo al campesinado, entre otros asuntos. Campesinas y campesinos del municipio de Cerrito tuvieron una protagónica participación en estas marchas; de hecho, como represalia al protagonismo de su gente, las fuerzas reaccionarias asesinaron posteriormente a dos de sus más importante líderes: Valentín Basto y Martín Calderón.

Por esos mismos años, algunos sacerdotes y ambientalistas locales adelantaban un trabajo ecológico en la región. Una de las actividades que más se recuerda es la Cumbre Campesina Ecológica, convocada por el Movimiento Nuevo Amanecer[4], en los primeros años de la década del 90, la cual tuvo lugar en Molagavita (municipio de la provincia) y aglutinó en torno a la laguna Los Ortices a cerca de 5.000 campesinos. Una prioridad definida allí fue garantizar la protección del páramo. El organizador de este evento fue el padre Pedro Elías Joya.

Esas experiencias coincidieron en el tiempo con el hecho de que a finales de los 80 las comunidades campesinas del municipio de Cerrito, que se dedicaban al cultivo de papá, ajo, hortalizas y frutales, y a la cría de corderos, conejos y vacas, supieron que una empresa car-

4 El Movimiento Ecológico Nuevo Amanecer nació en 1992 de la articulación de las comunidades del sector de Los Espejos, vereda Tenerife (municipio de Concepción), de la vereda Cochagá (municipio de Enciso) y el sector Montonera, vereda Buenavista (municipio de Carcasí) en la Serranía de Los Olvidados. Este interesante movimiento surge de las asambleas, festivales ecológicos y encuentros entre estas comunidades campesinas de la región, que constituyen la Asociación de Grupos Ecológicos Año 2000 (http://www.comuldespacerrito.es.tl/TEXTO-MEMORIA-IV-CUMBRE-ECOLOGICA.htm.).

Su metodología se basaba en el análisis de la realidad hecho por el pueblo, acentuando el rescate de la memoria histórica, la iluminación en el evangelio, el compartir el pan, el trabajo comunitario, el cultivo del espíritu artístico y festivo, la convocatoria de masas y en la elaboración colectiva de proyectos ecológicos y de desarrollo sostenible, en respuesta a problemas concretos de la realidad.

bonera colombiana de capital mixto y de mediano tamaño, llamada Carboriente , comenzaría, a explotar carbón en la parte del páramo El Almorzadero que queda en jurisdicción de su municipio: instalaría 6 seis módulos para la explotación del carbón. Comenzaron entonces a debatir si aceptaban o no la actividad minera.

Después de muchos meses y de numerosas asambleas locales aceptaron que la empresa minera instalara la infraestructura (seis bocas de minas, oficinas administrativas y las tolvas para almacenar el carbón). Arrancó entonces la explotación de un par de minas. A la comunidad la entusiasmaba la idea de que tendrían más ingresos por los puestos de trabajo que se crearían con la nueva actividad productiva.

Casi dos años después, los daños ambientales empezaron a notarse en la remoción de los suelos del páramo, la desviación de los afluentes hídricos y su contaminación por el uso de químicos y materiales para la construcción de las obras o vertimientos de residuos sólidos y líquidos provenientes de los campamentos mineros. El campesinado de la región se percató así de los inmensos costos sociales que podría sufrir su región si se mantenía esta actividad: el impacto sobre las aguas ya era evidente, igual que el comienzo de los efectos sobre la agricultura y los animales. Su futuro estaba en riesgo, perdería sus formas tradicionales de vida.

Se tomó entonces otra decisión: detener la explotación minera y retornar a las actividades agropecuarias. Para ese entonces no eran muy frecuentes las resistencias a las actividades mineras en el país, ni siquiera en el continente, y no obstante, en Cerrito, un pequeño municipio de alrededor de 5.000 habitantes, campesinos y campesinas no dudaron en emprender una lucha contra el proyecto carbonífero de la empresa Carboriente.

De eso han pasado cerca de dos décadas, en las que hemos permeado a la comunidad cerritana con nuestra mirada de la defensa del territorio y hemos logrado incidir en el resto de la provincia. La resistencia ha continuado generación tras generación y se ha convertido, tal vez, en el principal antecedente, hasta hoy, de las luchas contra la minería en los páramos colombianos. Nuestro rechazo rotundo ha permitido mantener a raya las empresas mineras que han querido entrar a explorar y explotar.

El consenso social en toda la provincia se ha conseguido mediante estrategias de formación como foros, talleres, debates públicos y audiencias, pero también con otros métodos más creativos como las jornadas de limpieza, la promoción del carácter sagrado del páramo o su recorrido con grupos de maestros, estudiantes, comerciantes, organizaciones juveniles, entre otros.

Los primeros años de lucha

En 1989, la empresa Carboriente comenzó a instalar los primeros módulos de carbón, luego de adelantar la fase de exploración. Ya en 1991 empezaron a verse los primeros impactos ambientales y sociales causados por la explotación carbonífera. Por un lado, la empresa, que

había prometido trabajo y oportunidades para revitalizar la economía de Cerrito, duró solo unos meses en este municipio, pues trasladó sus oficinas a Málaga (capital de la provincia); y por el otro, vinculó trabajadores de otros lugares y regiones a la explotación minera y dejó para los pobladores campesinos del municipio paramuno solamente las labores menos calificadas. La indignación de los campesinos aumentó por la contaminación de las aguas y la remoción de los suelos de páramo en la instalación de las bocas de minas.

A inicios de 1991, la Alcaldía de Cerrito convocó un foro para debatir sobre el proyecto minero e invitó a Censat Agua Viva[5], organización ambientalista. Desde ese momento, Censat comenzó a apoyar el proceso territorial y comunitario con talleres sobre los impactos ambientales y sociales de la minería y posteriormente apoyó la construcción de alternativas de vida. Ese mismo año, la comunidad constituyó la Asociación Comunitaria Pro-Acción Social y Desarrollo de Cerrito[6], integrada por varios sectores de la sociedad cerritana, especialmente el campesinado, y organizó asambleas, foros y cabildos abiertos, en los que se trató ampliamente el tema de la minería.

La Asociación decidió hacer junto a Censat Agua Viva un diagnóstico socioambiental de la zona. Ambientalistas y líderes campesinos y veredales visitaron vereda a vereda implementando una creativa metodología: caminando, conversando o en talleres se definieron fortalezas y debilidades para emprender un camino hacia la construcción de sociedades sustentables. Los elementos claves de su propuesta alternativa se definieron allí: iniciativas agroecológicas de manejo del páramo y algunos proyectos productivos relacionados con su territorio y cultura.

En 1993, la comunidad campesina se declaró en asamblea permanente. Los debates permitieron concluir que el número de empleos que generaba la minería nunca reemplazaría lo que se garantizaba con la agricultura, el agua, la tierra y el territorio. La relación cercana de esta comunidad con la naturaleza y el nexo de esta con su cultura fortalecieron la resistencia. Este ejercicio democrático tenía la fuerza y el coraje de la organización campesina, muy importante y fuerte.

En la región también hacía presencia el Frente Efraín Pabón Pabón del Ejército de Liberación Nacional (ELN), que consideraba que la minería era una oportunidad para alcanzar el desarrollo de la región. Sin embargo, fue tal la oposición a la minería que hicieron los pobladores locales, que incluso el poder que para entonces tenía la guerrilla en la zona no logró cambiar su férrea decisión, mostrando así esta comunidad la fuerza de su autonomía.

Ante la oposición de la comunidad, la empresa Carboriente alegó que las condiciones de seguridad no le permitían continuar con su proyecto carbonífero y decidió retirarse tem-

5 La Asociación Centro Nacional Salud, Ambiente y Trabajo, Censat Agua Viva, es una organización ambientalista que hace parte de la Federación Internacional Amigos de la Tierra. Tiene su sede principal en Bogotá e impulsa campañas por la defensa de los territorios e investigaciones sobre conflictos territoriales.

6 Obtiene su personería jurídica el 15 de noviembre de 1991.

poralmente de la zona, por lo que solicitó al Ministerio de Minas y Energía la suspensión de la licencia. Desde ese entonces, la lucha ha girado en torno a la defensa del páramo, territorio de gran importancia para la provincia de García Rovira y para otros municipios.

Seis años más tarde, en 1999, se adelantó en Málaga la IV Conferencia Internacional por los Páramos y Bosques de Niebla. En ella, participaron más de 400 personas. Un eje central de la Conferencia fue la amenaza sobre los páramos. Al respecto, la comunidad cerritana, mediante una impactante ponencia, advirtió sobre las graves implicaciones de la minería.

Tres años después, el mismo territorio fue escenario de la Misión Internacional por los Páramos, durante la cual se recorrieron diversas veredas para verificar los impactos que se percibían en las viejas bocas de mina, aun después de pasados varios años del retiro de la empresa. La Misión también se dedicó a conocer las experiencias que la comunidad ha venido construyendo como alternativa al proyecto extractivista: agroecología, conservación de áreas boscosas, manejo comunitario de las aguas, mercado campesino agroecológico, tiendas comunitarias, producción de artesanías y productos procesados, entre otras.

Un segundo momento

En 2004, una nueva empresa colombiana, de nombre Minalmo, comenzó a explotar carbón de manera ilegal en el páramo El Almorzadero. El ambiente en la provincia era tenso: las operaciones militares contra la insurgencia afectaban seriamente a los pobladores locales, pues se hacía difícil el transporte de alimentos y se produjo un fuerte fenómeno de desplazamiento de gente desde la región hacia otros lugares del país.

La situación se agudizó por la presencia de los paramilitares, quienes ejecutaron a algunas personas de la región y amenazaron a otras, de modo que debieron irse de la región para proteger sus vidas. Algunos nunca más regresaron. El miedo se apoderó de varios de los que habían liderado la resistencia en la primera época.

En esa época fue decisiva la actitud que tomaron los jóvenes de Cerrito, organizados en Remacol (Renovadores del Medio Ambiente Colombiano del Municipio de Cerrito), quienes optaron por alentar a la Alcaldía y a algunas organizaciones sociales de la provincia para que convocaran a un foro informativo sobre la reanudación de la actividad minera que estaba amenazando al páramo. Y así se hizo.

Luego del Foro, la misma Alcaldía expidió la resolución No. 100 de 2004, que ordenó suspender la explotación de las minas de carbón de la empresa Minalmo. Por su parte, la Corporación Autónoma de Santander (CAS), autoridad ambiental que tiene jurisdicción en esta región, expidió una resolución de cierre y sancionó a la empresa. Con eso se logró nuevamente detener la actividad minera y comenzó un nuevo momento de la resistencia.

El Foro, además de presionar a las autoridades municipales y ambientales, fue el escenario donde se pudo conocer que la empresa minera tenía interés en reactivar las actividades de

explotación en el páramo. También se supo en esa oportunidad, gracias a un funcionario del Instituto Colombiano de Geología y Minería (Ingeominas), que el Gobierno Nacional estaba preparando una licitación con miras a la entrega de 200.000 hectáreas de esta región para explotar carbón, lo que conducía, incluso, a atraer empresas extranjeras. Por tal motivo, las organizaciones locales definieron un plan de trabajo para retomar la resistencia.

En marzo de 2006, el Concejo Municipal de Cerrito y 17 organizaciones comunitarias, no gubernamentales y educativas convocaron a un Cabildo Abierto para debatir, nuevamente, sobre los posibles impactos de la minería en el páramo, en el que participaron jóvenes y adultos, hombres y mujeres, y diversas organizaciones sociales de la región. En este espacio participativo, se instó al Gobierno Nacional a suspender cualquier propuesta o proyecto de explotación minera en el páramo El Almorzadero, en consideración a los graves impactos ambientales que esta actividad podría provocar en este importante territorio.

El mismo año se constituyó la Comisión de Vigilancia y Seguimiento para la Protección del Páramo El Almorzadero, de la que hacen parte amplios sectores de la población cerritana. Su propósito es defender los territorios de agua en las altas montañas para garantizar la conservación de su cultura y las actividades agrícolas y pecuarias básicas para la economía campesina.

Meses después, en esta coyuntura, la Comisión de Vigilancia y Seguimiento impulsó una intensa agenda. En junio de 2006 tuvo lugar la Jornada de Integración Regional por la Defensa del Patrimonio Ambiental de la Ecorregión del Chicamocha y el Páramo El Almorzadero. El mismo mes ocurrieron la Gira de integración y de reconocimiento del páramo y el foro Defiende el páramo, sustenta la vida. Nuevas organizaciones e instituciones departamentales apoyaron este proceso, de modo que aumentó la sensibilización del problema a nivel nacional. En el foro participaron algunos alcaldes de la provincia que decidieron solicitar a Álvaro Uribe Vélez, presidente de la República, no conceder más licencias mineras en el páramo El Almorzadero.

Al año siguiente, la Comisión resolvió invitar a instituciones gubernamentales y organizaciones ambientalistas, indígenas, campesinas, religiosas y de comunicaciones, igual que a habitantes de la región, al Encuentro de Promesa con el Páramo, en el mes de marzo. Con presencia de autoridades religiosas y tradicionales de los pueblos indígenas, frente al nacimiento del río Servitá, en el municipio de Cerrito, se declaró sagrado el páramo El Almorzadero. Esta declaración demanda al gobierno nacional no reactivar la actividad minera ni conceder nuevas licitaciones; aboga por el reconocimiento de los derechos de las presentes y futuras generaciones; y llama a las instituciones del Sistema de Naciones Unidas para que definan instrumentos que garanticen el ejercicio pleno de los derechos humanos de las comunidades.

Luego de preparar varios borradores y consultar con los alcaldes de la región, ese mismo año se consiguió que nueve de los doce alcaldes de la provincia le dirigieran una comunicación al presidente Álvaro Uribe en la que solicitaban el cese de la actividad y la titulación minera en el páramo El Almorzadero. Numerosas personas jóvenes se vincularon al proceso.

En abril de 2008, se reunieron 400 personas en la IV Cumbre Ecológica de los Pueblos de la Ecorregión del Chicamocha y Arauca, convocada por algunas organizaciones de la región, entre ellas el Movimiento Ecológico Nuevo Amanecer, los Comités de Paz, Ecología y Desarrollo de los 40 pueblos de la ecorregión, la administración municipal de Cerrito y la Cooperativa Multiactiva para el Desarrollo Sostenible del Páramo El Almorzadero (Comuldespa). A la Cumbre asistió el gobernador del departamento de Santander, quien se comprometió a apoyar la defensa del páramo.

Meses después, en agosto, la GESAP (Corporación Gestión por los Intereses Ambientales y Públicos), AÍDA (Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente) en coadyuvancia con Censat Agua Viva, el Proceso de Comunidades Negras – PCN y el Centro de Cooperación al Indígena – CECOIN, interpusieron una demanda de inconstitucionalidad ante la Corte Constitucional en contra del artículo 34 de la Ley 685 de 2001, por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones. Esa demanda se admitió mediante auto del 8 de septiembre de 2008 por parte del magistrado sustanciador y se falló mediante sentencia C-443 del 9 de julio de 2009.

Dicha sentencia registra así el contenido de la demanda fallada:

> A juicio de los actores, los enunciados normativos demandados vulneran los artículos 2 (fines del Estado colombiano), 8 (obligación estatal de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación), 58 (función ecológica de la propiedad), 79 (derecho al goce de un ambiente sano), 80 (deber estatal de planificar el desarrollo ambiental y de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental) y 93 (bloque de constitucionalidad) de la Constitución. Según los demandantes del contraste de las disposiciones demandadas con los preceptos constitucionales supuestamente vulnerados surgen los siguientes problemas jurídicos: *¿Es exequible que las zonas de protección de los recursos naturales y del ambiente requieran de una declaratoria administrativa de su existencia, así como de una orden expresa de exclusión de obras y trabajos de exploración y de explotación minera, para que generen efectos en materia de protección? ¿La obligación del Estado en términos de protección del patrimonio estatal no debe nacer acaso de la mera existencia del bien público ambiental?*[7]

En 2009 se estableció una alianza muy importante con el vecino municipio de Chitagá, en el departamento de Norte de Santander, al conocerse la nueva concesión que otorgó el gobierno a la empresa colombiana Continental de Carbones en una zona que abarca más de 8.700 hectáreas, unas de Chitagá y otras de Cerrito. Allí se adelantó el Foro Regional en Defensa del Páramo el Almorzadero, en el corregimiento Presidente, en el que participaron unas

7 En http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/C-443-09.htm

1.000 personas entre las que se encontraban líderes y lideresas campesinas, organizaciones sociales, gubernamentales y educativas, todas en oposición a este nuevo proyecto. En el pronunciamiento final del Foro, se acordó rechazar el proyecto minero y trabajar en defensa de los derechos fundamentales de las comunidades afectadas.

En abril de 2010, la comunidad del municipio de Cerrito decidió utilizar un mecanismo de participación en defensa del territorio, soportado en la Ley 134 de 1994: la Iniciativa Popular Normativa[8], que se aprobó en agosto del mismo año. Mientras tanto, en Chitagá se creó el colectivo social Chitagá es Futuro, para la defensa del páramo El Almorzadero, y el Concejo Municipal aprobó un Acuerdo para apoyar la gestión relacionada con el páramo[9].

La Iniciativa Popular Normativa

La Comisión decidió impulsar una Iniciativa Popular Normativa, de tal forma que el viernes 9 de abril de 2010 los habitantes de Cerrito que conformaban el comité promotor de la Iniciativa radicaron ante la Registraduría General de la Nación las 1.051 firmas que recogieron en apoyo a dicha propuesta.

Esta era una nueva propuesta de las personas defensoras del páramo para conseguir que en El Almorzadero se prohibiera cualquier actividad minera o industrial que pudiera afectar su función esencial de abastecedor de agua y su sustentabilidad. El objetivo de esta Iniciativa popular era "determinar el uso del suelo y los recursos naturales en la jurisdicción del municipio de Cerrito, Santander".

La Registraduría municipal reconoció que las firmas válidas superaban al menos el 5% del censo municipal, lo que daba el primer aval a esta acción. La iniciativa pasó luego al Concejo Municipal de Cerrito para que la aprobara o desaprobara. El 27 de agosto de 2010, con el apoyo unánime del Concejo, se estableció el páramo El Almorzadero como "ecosistema frágil y esencial para el ciclo del agua" y que "debe gozar de especial protección por parte del Estado".

La Iniciativa aprobada señala también que el páramo "se destinará prioritariamente a garantizar el funcionamiento de dicho ciclo, sin vulnerar los derechos de las comunidades que

8 La Iniciativa Popular Normativa es un derecho político de los ciudadanos en Colombia con el que pueden presentar colectivamente proyectos de acuerdo ante los concejos municipales o distritales. La presentación de estas iniciativas genera para la corporación pública la obligación de debatir el proyecto, pues en caso de aprobarse no tiene que hacerse con igual contenido al que presenta la ciudadanía, es decir, puede modificarse e incluso negarse en su totalidad.

Para impulsar la iniciativa, debe constituirse un comité de promotores y elegirse un vocero. Cumplido lo anterior, se inscribe y se presenta en forma de articulado ante la Registraduría del Estado Civil, que revisa la solicitud y entrega un formulario para que en él se recoja, en el término de 6 meses, el respaldo del 5% de los ciudadanos inscritos en el censo electoral municipal. Si esto se logra, el proyecto popular se presenta ante el Concejo para su discusión.

9 Para efectos del análisis, es útil mencionar el hecho de que la Ley 1382 de 2010 prohibió la minería en páramos, pero luego se declaró inexequible, con efectos hasta 2013.

Con la protesta se logró un mayor compromiso por parte de las autoridades locales y departamentales para defender el páramo y se despertó una mayor sensibilidad de conservación y preservación de los páramos de Santander.

tradicionalmente lo habitan, procurando modelos de uso sustentable". En un sentido amplio, incluyente y progresista, se declaró que "se garantizará además el valor cultural del agua como elemento sagrado en la cosmovisión de los grupos étnicos".

Lo dispuesto en la Iniciativa Popular Normativa es de vital importancia, ya que afectará positivamente a alrededor de 6.200 habitantes en el municipio de Cerrito y 46.000 habitantes más del área de influencia del páramo El Almorzadero, pues al ser aprobada por el Concejo y posteriormente ratificada por el alcalde de Cerrito, se logró excluir la minería del páramo El Almorzadero en la jurisdicción de este municipio.

Los protagonistas

Esta resistencia social y ambiental se ha caracterizado por un liderazgo colectivo, persistente, juicioso, riguroso y creativo que articula las expresiones sociales del municipio de Cerrito y los demás municipios de la provincia de García Rovira.

Nos atrevemos a mencionar algunos nombres, aunque es probable que se olviden otros, por lo que de antemano ofrecemos nuestras disculpas. El liderazgo campesino ha estado en cabeza de Lelio Manosalva, Gloria Calderón, Ismael Villamizar, Yebrail y Leonel Suárez, Martín Guerrero, Enrique Suárez y David Villamizar; han sido muy importante, también, la participa-

ción de ambientalistas como Ceráfico Calderón, Doris Amilde Torres, Juan de la Cruz Camargo, Freddy Villamizar, Egidio Pabón, Víctor Hernando Sepúlveda y William Basto; de los concejales Germán Lizcano y Sabino Ramírez, el sacerdote Pedro Elías Joya, la personera Rosa Elvira Flórez y el ex personero Óscar Arley Gómez; y de los docentes y estudiantes de la Normal de Cerrito, Cecilia Vera, Mary Moreno y Cristina Manosalva.

En el municipio de Chitagá, en Norte de Santander, la resistencia ha contado con apoyos valiosos como los del alcalde Hermes Alejandro Rodríguez, el Concejo Municipal en cabeza de Pastor Mogollón, el personero Orlando Villamizar y los profesores Eliseo Villamizar y Rosa Mogollón. También han apoyado los personeros de Enciso, Isabel Galeano, y de San José de Miranda, Julio Hernando Suárez.

Otras personas y organizaciones locales, regionales, nacionales e internacionales han ofrecido su apoyo en diferentes momentos. Por ejemplo, algunos miembros de la organización ambientalista Censat Agua Viva, entre ellos, Alberto Jiménez, Alejandro Galeano, Tatiana Roa Avendaño, Hildebrando Vélez y Juan Pablo Soler. También organizaciones como Amigos de la Tierra Internacional y el Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina, Ocmal.

Articulaciones regionales de movilización

En el primer semestre de 2011, el departamento de Santander, del que forma parte la provincia de García Rovira, fue escenario de una gran movilización, especialmente en Bucaramanga, capital del departamento. Los motivos eran similares a los de la lucha en la provincia: la posibilidad de que un proyecto minero a cielo abierto amenazara el páramo de Santurbán. Con la protesta, esta vez más urbana, se logró un mayor compromiso por parte de las autoridades locales y departamentales para defender el páramo y se despertó una mayor sensibilidad de conservación y preservación de los tres páramos que se encuentran en Santander: Santurbán, Berlín y El Almorzadero.

En el mes de junio, los gobernadores de los departamentos de Santander y Norte de Santander se reunieron en el páramo de Berlín y firmaron un acuerdo para preservar estas estrellas hídricas.

La historia de El Almorzadero y la movilización por Santurbán han creado debates no resueltos: ¿es necesario declarar los páramos santandereanos como parques nacionales o regionales para garantizar su conservación?, ¿qué conflictos crearía a las formas de vida campesina esta declaración?, ¿esta figura es realmente una garantía para blindar los páramos frente a la actividad minera?

El campesinado de El Almozadero siente la necesidad de articularse a otras dinámicas nacionales e internacionales para fortalecer su lucha. En la actualidad, la Comisión de Vigilancia y Seguimiento del Páramo El Almorzadero hace parte de la Red frente a la Gran Minería Transnacional en Colombia (Reclame), lo que le ha permitido conocer otras resistencias antimineras

en el país y articularse con ellas, y también tiene una relación con otros procesos de resistencia internacional.

Algunas de las personas que lideran estos movimientos han asistido a reuniones de intercambio en Perú, Guatemala y Chile, así como a las reuniones de asamblea del Ocmal, oportunidades que les han permitido hacer cada vez más visible su trayectoria y recrearse con nuevos aires.

***

Han pasado más de 25 años y varias generaciones han levantado las banderas de la defensa del agua y del páramo. Nuestra resistencia persiste y ha priorizado lo local, al tiempo que busca un consenso social en la provincia, lo cual se ha conseguido en forma notoria luego de varios años.

Hemos buscado utilizar formas creativas para revalorizar el mundo campesino y ganar dignidad: recurrimos a las herramientas jurídicas que da el marco legal colombiano, como la Iniciativa Popular Normativa, para que el Concejo de Cerrito declarara libre de minería al páramo, hemos hecho foros masivos para exigir a las autoridades ambientales que cumplan con su papel de garantes de los derechos de la naturaleza y cabildos abiertos para mostrar otras formas de hacer política, caminamos los páramos con pobladores urbanos para que puedan dimensionar la grandeza de este territorio y los invitamos a que se asuman como sus guardianes, y legamos a nuestras hijas e hijos el amor por los páramos y las aguas, por lo que son ellos quienes hoy se comprometen con la lucha.

La minería parece no tener futuro en Cerrito ni en la provincia. La resistencia antiminera y las iniciativas para el Buen Vivir (recuperación de semillas, mercados locales, agricultura agroecológica y la consideración del páramo como un patrimonio ambiental y cultural) se expanden con fuerza hacia otros municipios de la región.

Páramo El Almorzadero

El Almorzadero es una elevación de la Cordillera Oriental de Colombia, con una extensión de 125.120 hectáreas, que se ubican entre los 3.100 y 4.530 msnm. El 67% de esas hectáreas se encuentra en el departamento de Santander, en los municipios de Carcasí, Cerrito, Concepción, Enciso, Guaca, Málaga, Molagavita, Piedecuesta, San Andrés, San José de Miranda, Santa Bárbara y Tona; el 33% restante, en el departamento de Norte de Santander, entre los municipios de Chitagá, Labateca y Silos. De todos estos municipios, el que tiene más superficie de páramo es Cerrito, para el que corresponde al 26,25% de El Almorzadero. Cerrito hace parte de la provincia de García Rovira, cuyo 37,5% de territorio hace parte de este páramo.

El Almorzadero contiene carbón antracita, un carbón especial y muy apetecido por su alto porcentaje de carbono: alrededor del 95%.

Este páramo contiene, además, otras riquezas. En él nacen quebradas y ríos y cuenta con aproximadamente 31 lagunas que alimentan las cuencas del río Servitá, afluente del río Chicamocha, y los ríos Colorado, Naveta y Chacha, afluentes del río Orinoco. Las aguas que nacen en los municipios de Cerrito, Guaca, San Andrés y Concepción, principalmente, conforman un sistema hídrico binacional.

Provincia de García Rovira

La provincia de García Rovira es parte del departamento de Santander y está constituida por los municipios de Málaga, San Andrés, Guaca, Molagavita, San José de Miranda, Concepción, Cerrito, Enciso, Carcasí, San Miguel, Macaravita y Capitanejo.

La mayor parte de su población es rural (alrededor del 80%) y se compone de pequeños y medianos campesinos, de manera que predomina la propiedad como forma de tenencia. Ahora bien, existen bastantes microfundios y hay también campesinos sin tierra. En cualquier caso, sea que tenga o no tierra, el campesinado se dedica también a la aparcería para incrementar sus ingresos.

Los productos agrícolas que más aportan a los ingresos de los campesinos son maíz, fríjol, papa, fique, caña y tabaco. Sin embargo, los ingresos que reciben por estos son bajos por varias razones, entre las que destacan la falta de tecnologías apropiadas y de una adecuada asistencia técnica, el escaso o nulo capital de inversión, tierras insuficientes y comercialización injusta, topografía difícil que imprime riesgo en los suelos para una buena calidad en los productos, explotación en áreas de fragilidad ambiental y carencia de buenas vías de comunicación.

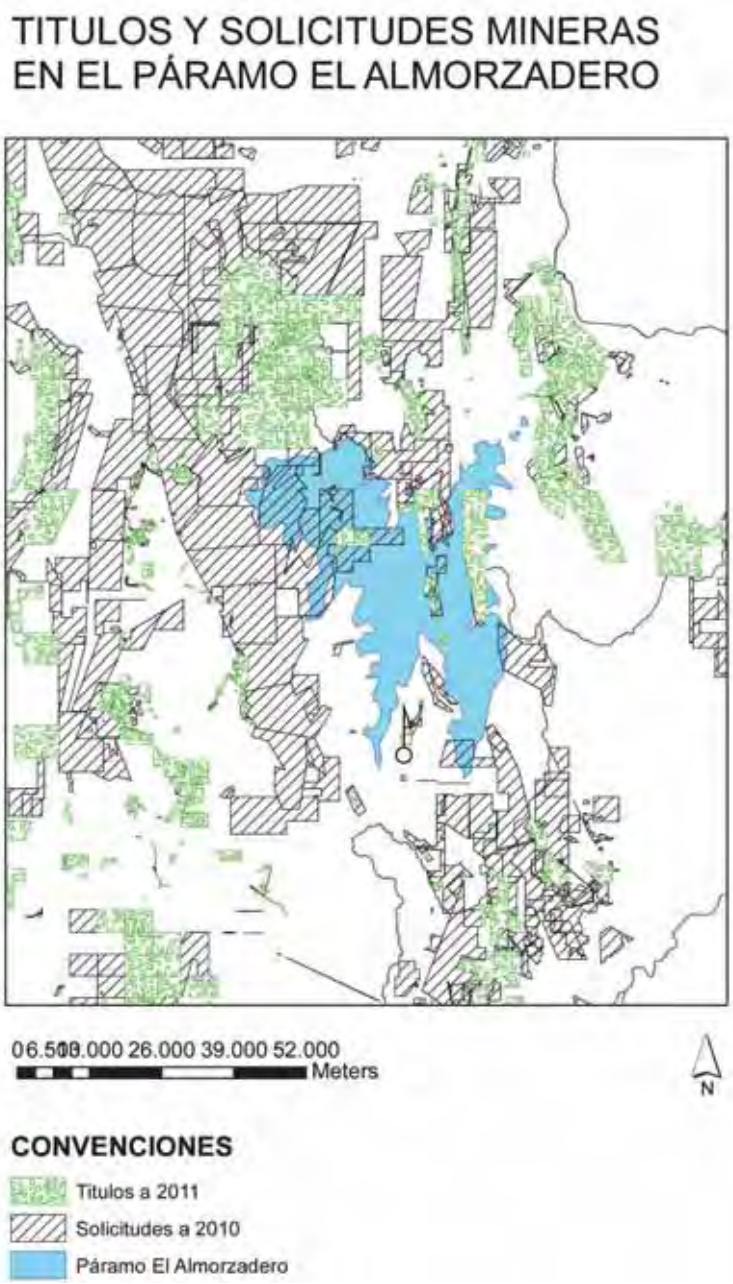
La economía de bovinos, caprinos, ovinos y aves es también fundamental en la vida de la provincia. La producción bovina, especialmente, ha venido desplazando la agricultura y el rendimiento que se obtiene de ella está amarrado a condiciones de comercialización que van en detrimento de la economía campesina.

Ante toda esta situación, hay un vacío cada vez más grande de programas y políticas de orden municipal, departamental y nacional, lo que genera más y más pobreza, lo cual conlleva al desplazamiento de mucha gente joven a los centros urbanos y ciudades, pues no encuentran posibilidades de empleo ni arraigo al territorio.

La oportunidad de educarse se encuentra principalmente en las zonas urbanas de la provincia, pues se registra que hay deficiente estado inmobiliario de los centros educativos. En las áreas rurales solo se cubre la formación primaria, por lo que los niños y jóvenes que deciden seguir estudiando, que no son la mayoría, tienen que partir después a las ciudades.

Todo ello ha generado que no haya quién trabaje en el campo y que la inversión que se quiera hacer tenga pocas garantías de rendimiento.

Respecto a la salud, se presenta una alta desnutrición de la población infantil debido a la mala alimentación y a las precarias condiciones de saneamiento e higiene, lo cual se relaciona con el hecho de que la mayoría de las viviendas carece de las condiciones mínimas para el bienestar de las familias que las habitan: agua potable, tazas sanitarias, evacuación de residuos sólidos y líquidos, espacios y habitaciones adecuadas y cocinas sin humo. El mejoramiento de las viviendas y el saneamiento básico rural se constituyen, así, en unas de las principales necesidades de la población.


TITULOS Y SOLICITUDES MINERAS
EN EL PÁRAMO EL ALMORZADERO
0 6.500 13.000 26.000 39.000 52.000
Meters
N
CONVENCIONES
Titulos a 2011
Solicitudes a 2010
Páramo El Almorzadero

DEFENSA DEL TERRITORIO y RESISTENCIA afrocolombiana en el norte del Cauca

Francia Márquez[1]
Camilo Salcedo[2]

En La Toma, municipio de Suárez, norte del Cauca, se ha estado construyendo uno de los procesos más importantes a nivel nacional de comunidades negras en defensa del territorio y la identidad afro. Allí, se ha edificado, junto al Proceso de Comunidades Negras -PCN-, el palenque regional del Alto Cauca, el cual reafirma la identidad de sus antepasados africanos y, a su vez, recoge experiencias de resistencia del pasado que la afrocolombianidad ha dado en defensa de estos territorios. La expansión del monocultivo de caña de azúcar, la represa Salvajina y la minería, encabezada tanto por multinacionales como por particulares nacionales, han afectado sus formas de vida, desplazándolos y destruyendo su tejido social. Ante esta situación, la comunidad resiste y se organiza basada en su sabiduría ancestral y en herramientas jurídicas construidas como resultado de cientos de años de resistencia.

1 Lideresa del Consejo comunitario del Corregimiento de La Toma en el municipio de Suárez, Norte del Cauca, Colombia.

2 Politólogo de la Universidad Nacional de Colombia, miembro del Grupo Derecho y Política Ambiental, Podea.

El Proceso de Comunidades Negras –PCN–

El Proceso de Comunidades Negras -PCN- nace desde finales de la década de 1980, en el momento en que diversas organizaciones afrocolombianas se asocian, con el objetivo de alcanzar el reconocimiento de sus derechos étnico territoriales. En la década de 1990 hacen parte activa de los procesos de construcción de la Constitución de 1991 y de la de la Ley 70 de 1993, que permiten el reconocimiento del derecho a la autonomía de las comunidades afrocolombianas por medio de los consejos comunitarios constituidos en sus territorios, los cuales a su vez son autoridades políticas reconocidas por el Estado. Asimismo esta ley reconoce el derecho a la propiedad colectiva, con el fin de proteger su identidad cultural y sus territorios.

El PCN ha ido construyendo, con el pasar de los años, seis principios básicos en los que se basa su política de actuar y razonar, que son:

- El derecho al ser: este principio busca la reafirmación de lo que significa el ser negro. Se respete el punto de vista de su lógica cultural, su visión de la vida y expresiones sociales, económicas y políticas.

- El espacio para el ser, el derecho al territorio: para poder tener un derecho al ser, se necesita de un territorio, un espacio donde se puedan expresar sus formas de vida y de ver el mundo. Por lo cual, el territorio debe ser visto como fuente de vida y no como fuente de riqueza acumulativa.

- Ejercicio del ser, la autonomía: este principio hace referencia al derecho a la participación frente a la toma de decisiones, es decir a la autodeterminación de los pueblos frente a lo que los afecta. En este sentido, son las comunidades las que deben decidir el rumbo de las decisiones que toma el Estado Nación y no unos pocos "representantes" o tecnócratas quienes toman las determinaciones que afectan a las comunidades.

- La construcción de una perspectiva propia de futuro: se basa en la construcción de un camino como pueblo, basado en sus propias prácticas y tradiciones. En palabras de una afrocolombiana, es "el derecho a decidir cuál es la vida que queremos y que necesitamos".

- La solidaridad entre pueblos: hace referencia a que los afrocolombianos no son los únicos que están viviendo una situación de opresión. Esta situación también la viven nuestros hermanos en África, Haití y en todo el mundo; en ese sentido, la solidaridad debe ser mutua.

La realización de estos principios se relaciona también con un nuevo desafío: el de la reparación histórica. Existe una deuda de la sociedad frente a los pueblos que masivamente fueron esclavizados y desarraigados de sus territorios originarios como parte de un megaproyecto en el que participaron diversas empresas esclavistas europeas; por esto, es necesario avanzar en una verdadera reparación histórica, la cual implica y pasa por que se deje vivir en paz a los pueblos en sus territorios.

Antecedentes de vida y resistencia afrocolombiana en el norte del Cauca

El norte del Cauca fue un territorio donde se asentaron importantes enclaves coloniales de la Corona española. Por esta razón, la estructura social existente el día de hoy tiene una indudable marca derivada de las haciendas esclavistas, en esta subregión del país, la población es mayoritariamente afrodescendiente.

Al abolirse la esclavitud en 1851, la comunidad negra fue totalmente marginada y excluida. El Estado decidió entonces indemnizar a los esclavistas, sin existir ningún tipo de reparación ni para las comunidades afro ni para las comunidades indígenas. Así, las comunidades negras en esta subregión del país continuaron con sus formas de vida, que se sustentaron principalmente en dos tipos de actividades: el trabajo en las minas ancestrales (existentes hoy en día) y el trabajo en las fincas tradicionales como forma de sustento para sus familias.

Sin embargo, esta tranquilidad que les daba trabajar sus tierras y sus minas ancestrales sufre duros golpes producto de diversos megaproyectos. El primero fue la expansión del monocultivo de caña de azúcar, impulsada por las élites estatales en los años sesenta del siglo XX en el contexto internacional de la alianza para el progreso y la revolución verde. Este proyecto produjo un "despojo legal" por parte del Estado y las élites económicas a innumerables personas que habitaban en esta subregión.

El "despojo legal", consistió en la vinculación de afrocolombianos, campesinos e indígenas a créditos de la Caja Agraria (hoy Banco Agrario) donde, en caso de no responder, tenían que dar su tierra como forma de pago. Esto produjo que al quebrar, los campesinos afrocolombianos y de otras comunidades asentadas en esta subregión del país entregaran sus tierras. La lógica hipotecaria se encontraba distante de las tradiciones propias de gobierno de la tierra de estas comunidades, de manera que los campesinos quebraron con esos proyectos porque les impusieron una serie de cambios en la administración de sus tierras, lo que atentó contra sus prácticas propias.

Como resultado de este proceso, las fincas campesinas de la región fueron reemplazadas paulatinamente por la agroindustria de la caña de azúcar, generando un cambio en el paisaje y en el poblamiento de la zona. Una gran cantidad de los campesinos negros de los municipios de la región migraron a la ciudad de Cali (López, 2011), y quienes se quedaron no han tenido

acceso a las tierras cultivables. En la actualidad esas tierras se encuentran en manos de los grandes ingenios: la gente que fue expropiada trabaja en la actualidad allí, casi esclavizada en condiciones infrahumanas.

Un segundo megaproyecto en la subregión fue la represa Salvajina, cuya construcción comenzó en el año de 1985 como un sistema de regulación del río Cauca y una fuente de producción de electricidad. La regulación del caudal del río tenía el propósito de beneficiar a los ingenios, generando condiciones idóneas para la expansión del monocultivo de caña de azúcar. En los municipios de la zona plana del norte del Cauca y sur del Valle, este proyecto vulneró los derechos de las comunidades negras y campesinas allí asentadas, a la vez que desplazó innumerables personas y actividades productivas de la zona. Los impactos de la construcción de la represa se pueden clasificar en tres:

1. *Sociales y económicos:* pérdida de los lugares de trabajo de comunidades asentadas en la zona y deterioro de los ingresos familiares.

2. *Culturales:* ruptura de vínculos familiares y migraciones entre las diferentes veredas y hacia la ciudad de Cali.

3. *Ambientales:* variación de la temperatura promedio en la zona del embalse, erosión de las riveras de la represa, pérdida de especies propias y cambios en los agroecosistemas campesinos (Ortega, Soler y Cañellas, 2006).

En la actualidad, los desplazados por el proyecto viven en las zonas marginales de ciudades como Bogotá y Cali o zonas rurales del Putumayo y las montañas del Cauca. A pesar de esto, hasta el día de hoy ninguna entidad o institución asume la responsabilidad frente al impacto ambiental y social que han sufrido las comunidades que allí se asentaban.

Una tercera incursión en este territorio se dio en los años cincuenta producto de la explotación minera por parte de la empresa Asnazú Gold Dredging Limited. Su trabajo consistió en la utilización de grandes dragas por toda la cuenca alta del río Cauca. Como resultado de la explotación intensiva, se agotaron los sitios de producción y hoy solo quedan las piedras removidas de las vegas donde la gente producía. Desde esta época, la minería industrial realizada por las empresas ha competido con y desplazado a los sistemas artesanales y comunitarios de explotación minera, ya que estos han contado con permisos, licencias y el apoyo de las instituciones estatales que han realizado desalojos contra los mineros artesanales (López, 2011).

Por último, en el año 1991 las comunidades empezaron a organizarse y a reaccionar como resultado del proyecto de la desviación del río Ovejas al embalse de Salvajina. Ese fue el momento en que las comunidades comenzaron a hacer resistencia y a decir que no iban a permitir otro proyecto más que llevara sus vidas a la miseria.

La invasión del territorio: minería y violencia

No obstante, desde mediados de los años noventa, al mismo tiempo que las comunidades comenzaron a organizarse, los grupos paramilitares empezaron a hacer presencia en la zona. Estos grupos iniciaron persecuciones y asesinatos contra líderes y comunidades en todo el corredor del norte del Cauca. La masacre más recordada y de más impacto fue la del Naya en el año 2001, en la que fueron asesinadas alrededor de 150 personas[3]. En la actualidad, la Fiscalía se encuentra en la zona realizando levantamientos en innumerables fosas comunes.

Posteriormente, los grupos paramilitares de la zona se 'desmovilizaron' al mismo tiempo que arribó a la región la multinacional Anglo Gold Ashanti. Producto de esto, las comunidades empezaron a investigar sobre el origen de esta multinacional e iniciaron un proceso de concientización entre la población. Se pudo reconocer que esta empresa estuvo en Sudáfrica vulnerando los derechos de la comunidad negra y que en el sur de Bolívar también ha vulnerado los derechos de las comunidades agromineras. Estos precedentes alertaron a la comunidad sobre la necesidad de ejercer resistencia contra la llegada de la empresa a su territorio.

Por otra parte, el Ministerio de Minas y Energía además de otorgar títulos de minería a la Anglo Gold Ashanti, también lo ha hecho a las canadienses Cosigo Resort y Río Tinto, así como a la Anglo Gold American y a personas particulares que no son de la región y que en muchos de los casos después de solicitar los títulos los venden a las grandes empresas mineras.

Uno de estos casos es el del título minero BFC021 dado a Héctor Sarria sobre 99 hectáreas que se ubican dentro de los territorios del Consejo Comunitario de La Toma. Esta titulación minera se acompañó de actuaciones administrativas y policiales, como la orden de desalojo de la comunidad con el objetivo de desplazar a los mineros artesanales allí asentados. Esta situación dio inicio a un debate sobre la protección legal de los territorios ancestrales de las comunidades negras. A pesar de que el poblamiento de la comunidad de La Toma en este territorio se remonta a 1636 y se profundizó con el proceso de abolición de la esclavitud y la continuación del trabajo en las minas como un medio para poder comprar tierras, estas aún no cuentan con una protección colectiva.

Al mismo tiempo que se concedieron estos títulos mineros, empezaron a aparecer, o reaparecer, grupos paramilitares cuyos miembros amenazan a los líderes, asesinan a los jóvenes y violan a mujeres, entre otras acciones. En el año 2010 se ejecutó una masacre: 8 mineros de

3 Esta masacre inició el 5 de abril de 2001 cuando, según la Defensoría del Pueblo, 500 hombres armados de las AUC (Autodefensas Unidas de Colombia) emprendieron el recorrido de la muerte por las 17 veredas de El Naya. El 9 de abril bloquearon las vías y secuestraron informadores para ayudarlos a buscar a los presuntos guerrilleros. El día siguiente empezaron en El Ceral la masacre que duró 4 días, principalmente en Palo Solo, Río Mina, El Placer y San Antonio. Hasta la fecha se han recuperados solo 37 cadáveres, pero según las comunidades más de 100 personas fueron asesinadas. El 13, después de matar a los civiles, comenzaron los combates entre las AUC y las FARC, los cuales duraron hasta el 16 de abril (ver artículo de la ONIC: 10 años de la Masacre del Naya: Ni perdón, Ni olvido. Jueves, 14 de Abril de 2011).

la región y de zonas aledañas fueron asesinados; así lo reportó la revista *Semana* el jueves 8 de abril del 2010: "querían instalarse cerca a la orilla del río Ovejas para extraer oro cuando aparecieron tres hombres armados, les dijeron que no podían estar allí y dispararon, expresó el único sobreviviente"[4].

Estos eventos nos permiten comprender que el conflicto armado en esta subregión del país tiene una alta intensidad, que se refleja en las constantes acciones por parte de distintos grupos armados tanto legales como ilegales. Otra de estas acciones se presentó el 15 de septiembre de 2011 en el municipio de Suárez, cuando se dio un enfrentamiento entre el grupo guerrillero de las FARC y el Ejército. En esta zona de mayoría indígena, pero también con presencia de campesinos y afrodescendientes, permanecieron por más de un mes cerca de 12.000 personas confinadas en las escuelas y establecimientos de reunión. La Fuerza Pública no podía entrar, puesto que toda la zona se encontraba minada, lo que desató una crisis alimentaria que no fue difundida por las grandes cadenas televisivas del país.

La lucha legal y organizativa por el territorio

El caso del título minero dado a Héctor Sarria en los territorios ancestrales del Consejo Comunitario de La Toma ha desatado una lucha jurídica y organizativa en defensa de estos territorios afrocolombianos. Este caso sirve de ejemplo para otras comunidades del país que se encuentran en una situación similar al margen de la región Pacífico, para defender sus territorios por medio de las herramientas jurídicas que deja esta experiencia del norte del Cauca.

En el momento en que Héctor Sarria solicitó los amparos administrativos que daban orden de desalojo a las comunidades allí asentadas, con el supuesto de que eran perturbadoras de mala fe debido a que era un título minero adquirido, las comunidades se organizaron junto con ONG y organizaciones de derechos humanos y empezaron una campaña nacional e internacional para visibilizar la situación.

Al mismo tiempo, las comunidades fueron al Congreso de los Estados Unidos, en una campaña llamada **"Resistir no es aguantar".** Esta visita permitió visibilizar toda la resistencia, bajo el principio de que la comunidad no continuaría aguantando y que tampoco permitiría un desalojo del territorio. Mucha de la gente decía: "primero nos matan en el territorio pero que no vamos a salir".

El 21 de marzo de 2010, Día de la Afrocolombianidad, 300 hombres de la fuerza pública intentaron desalojar a la comunidad en lugares donde se hace minería artesanal. Por esta razón, ese mismo día las comunidades establecieron una acción de tutela ante el Tribunal Prime-

4 "Oro, violencia y muerte en Suárez, Cauca"; Jueves 8 Abril 2010. En Internet: http://www.semana.com/problemas-sociales/oro-violencia-muerte-suarez-cauca/137346-3.aspx

ro de Popayán, el cual falló en contra de las comunidades afrocolombianas bajo el argumento de la improcedencia de la acción; es decir que, en vez de una tutela que alegaba consulta previa, se debía realizar una consulta popular o una acción de grupo.

Sin embargo, este hecho desconocía el Convenio 169 de la OIT (Organización Internacional del Trabajo) de 1989, que fue ratificado por medio de la Ley 21 de 1991, el cual estipula que en el momento en que se vaya a hacer una acción administrativa, una ley, un programa o un proyecto que pueda afectar a los pueblos indígenas y afrodescendientes, se les tiene que consultar previamente. Este fue el principal argumento para que las comunidades discutieran con las instancias estatales.

A pesar de esto, el Ministerio del Interior argumentó que las comunidades allí asentadas no tenían derecho a consulta previa, debido a que sus territorios no eran de propiedad colectiva, a diferencia de las comunidades de la Región Pacífica. Es decir que, según el Ministerio, las comunidades afrodescendientes de la Costa Atlántica y de los valles interandinos no tienen derecho a consulta previa debido a que no cuentan con títulos colectivos, a pesar de que muchas de estas tierras son de ocupación ancestral. Por su parte, los afrodescendientes se basaron en el Convenio 169 de la OIT, pues este no establece la necesidad de propiedad colectiva o un consejo comunitario para que se reconozcan los derechos a un grupo étnico. El único requisito que se necesita es que este se autoreconozca como tal, en la medida que se tiene que proteger la diversidad étnica de dicho grupo.

Las comunidades, después de perder en primera y segunda instancia, empezaron a realizar un proceso de cabildeo junto con la Defensoría del Pueblo y el Observatorio de Discriminación Racial, del cual hacen parte, además del PCN, Dejusticia y la Universidad de los Andes, con el objetivo de que estos argumentos fueran tenidos en cuenta en una revisión del caso por parte de la Corte Constitucional. Mientras el proceso avanzaba, las comunidades se encontraron bajo incertidumbre y permanentemente amenazadas para desalojar sus territorios, tanto por parte de la fuerza pública como por las Águilas Negras y Los Rastrojos (grupos paramilitares).

Después de meses, la Corte falló a favor de las comunidades de La Toma mediante la Sentencia T-1045A de 2010, la cual ordenó[5]:

- La realización, garantía y coordinación de la consulta previa, por parte del Ministerio del Interior y de Justicia. En esta consulta deben participar el solicitante del título minero y el consejo comunitario. La comunidad será plenamente informada y escuchada, por conducto de sus representantes autorizados, desde la preconsulta hasta la finalización del proceso.

5 Ver "Decisión" de la Sentencia T- 1045A de 2010 de la Corte Constitucional. Magistrado Ponente: Nilson Pinilla Pinilla. http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/t-1045a-10.htm

- La suspensión inmediata de las actividades de explotación minera realizadas por Héctor Sarria o por quienes actúen en su nombre.
- El cumplimiento de la orden de suspensión de las actividades de explotación a la Alcaldía de Suárez.
- La suspensión y prohibición de otorgar la licencia ambiental, por parte de la Corporación Autónoma Regional del Cauca, hasta que no se realice la consulta.
- La prohibición de otorgar de cualquier otro título o licencia de explotación minera en el corregimiento por parte de INGEOMINAS, hasta tanto se realice, de manera adecuada, la consulta previa ordenada en esta sentencia y se expida, en su momento legal y si hubiere lugar, la licencia ambiental respectiva.

Además, dejó sin efecto las resoluciones que prohibían las actividades de minería artesanal y la orden de desalojo sobre los mineros artesanales ubicados en el territorio ancestral del consejo comunitario.

Sin embargo, el Ministerio de Minas aún no ha derogado los títulos producto de los compromisos que existen entre el Ministerio y las empresas mineras, pues la ruptura de estos compromisos podría obligar al Estado a pagar indemnizaciones a las empresas por los títulos que otorgó. En la medida en que estas empresas han realizado inversiones y proyecciones especulativas sobre sus ganancias, respaldadas por la titulación minera concedida por el Estado colombiano, cualquier inseguridad sobre estos derechos podría significar una responsabilidad del Estado frente a las empresas.

A pesar de estos obstáculos, esta sentencia abre la puerta para que diversas comunidades afro, indígenas e inclusive campesinas puedan, en un futuro, tener el derecho a la consulta previa en proyectos que afecten sus territorios. Así, la Corte reconoce que las comunidades afro e indígenas no deben tener un resguardo o un consejo comunitario establecido para que se les reconozcan sus derechos territoriales, ya que se debe proteger la diversidad étnica y cultural que encarnan estos grupos: si una comunidad afrocolombiana se auto-reconoce como tal, el Estado tiene la obligación de proteger sus derechos. Este argumento permitió que la Corte Constitucional ordenara la protección de los territorios ancestrales de las comunidades negras de La Toma, pero también sirve para todas las comunidades negras del suroccidente del país, así como para las comunidades de la Región Atlántica que tienen una situación similar.

Además, es importante resaltar que en el norte del Cauca se ha venido presentando un esfuerzo por construir lazos de unidad entre los pueblos negros, indígenas y campesinos, para lo cual se ha constituido una comisión interétnica en defensa del territorio entre el PCN, el CRIC (Consejo Regional Indígena del Cauca) y la ONIC (Organización Nacional Indígena de Colombia). A pesar de estos esfuerzos se han generado conflictos interétnicos entre comunidades afro e indígenas: el más reciente ocurrió porque el Estado otorgó a las comunidades indígenas, como una medida de reparación por la masacre del Nilo, títulos de tierras sobre una

finca reivindicada como territorio ancestral por las comunidades negras de la región del norte del Cauca. Este caso permite ver cómo una intervención del Estado en el territorio, realizada sin tener en cuenta los contextos y la presencia de los diversos actores en una región, puede potenciar conflictos, dividir comunidades cercanas y generar una mayor inseguridad.

Una última reflexión

En el actual momento en que la universidad colombiana sufre alrededor de las reformas que pretenden consolidar la triada Universidad-Estado-Empresa, es importante reflexionar acerca de la función que esta debe cumplir en la sociedad. La universidad, entendida como constructora de conocimiento y políticas que ayuden a impulsar la construcción de sociedad tanto nacional como regional, corre el riesgo de terminar de perder su independencia y autonomía, en la medida en que no cuenta con recursos suficientes para desarrollar su propia agenda investigativa y debe buscar fuentes de financiación para la investigación por medio de consultorías e "investigaciones" pagadas por las mismas empresas multinacionales y nacionales.

Por este motivo, debe haber una transformación frente al modelo de educación que hoy se está impartiendo. Hoy muchos jóvenes están estudiando para ganar plata, y ganar plata implica que un trabajador social termina haciéndole a las multinacionales o empresas nacionales el favor de convencer a una comunidad para que acepte su presencia en los territorios. Esto lo hemos visto en nuestras comunidades, a donde llegan trabajadores sociales para tratar de convencernos de que le digamos sí a la empresa porque lleva el regalito, nos arregla la carretera, nos ayuda con el puesto de salud o nos hace las fiestas patronales.

Replantear el modelo de universidad y de educación pasa entonces por cumplir el objetivo para el cual esta se ha creado, bajo una concepción ética y comprometida con las realidades locales, regionales y nacionales. Así, los estudios que diferentes universidades del país realizan para la ejecución de megaproyectos de minería e hidroenergéticos, entre otros, ponen la recaudación de recursos por encima de las comunidades locales que se ven afectadas por estos. De esta manera, las universidades se convierten en legitimadoras de la incursión que estas empresas realizan sobre los territorios mediante estudios técnicos y sociales, bajo el falso pretexto de "que es mejor que nosotros hagamos esos estudios y no unos foráneos. Además, nos ganamos esa platica".

Por último, en los diversos momentos en que se encuentra el movimiento social colombiano y con el ejemplo de la historia y las permanentes luchas por el territorio dadas por los afrocolombianos en el norte del Cauca, se evidencia que es necesario construir espacios de resistencia donde participen y contribuyan diferentes actores de la sociedad colombiana. Una de estas relaciones puede darse entre la academia y el movimiento social, para que se cree empoderamiento, identidad y reafirmación de lo que las diferentes comunidades son y quieren ser, con intelectuales y académicos orgánicos que ayuden a construir nación desde y para los de abajo.

Bibliografía

Prensa:

NASA – ACIN. "10 años de la Masacre del Naya: Ni perdón, Ni olvido", 2011, Publicación digital en http://www.nasaacin.org/component/content/article/1-ultimas-noticias/1913-10-anos-de-la-masacre-del-naya-ni-perdon-ni-olvido (10.02.2012).

Revista Semana. "Oro, violencia y muerte en Suárez, Cauca", 8 de abril de 2010, Publicación digital en http://www.semana.com/problemas-sociales/oro-violencia-muerte-suarez-cauca/137346-3.aspx. (10.02.2012).

Normas y jurisprudencia:

Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, 1989.

Ley 21 de 1991 *"por medio de la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76a. reunión de la Conferencia General de la O.I.T., Ginebra 1989"*.

Corte Constitucional, Sentencia T-1045A de 2010. Magistrado Ponente: Nilson Pinilla Pinilla. Publicación digital en: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/t-1045a-10.htm

Documentos:

Grueso Castelblanco, Libia Rosario. *El Proceso Organizativo de Comunidades Negras en el Pacífico Sur Colombiano*, Tesis de Maestría en Estudios Políticos, Pontificia Universidad Javeriana, Cali, 2000.

López, Elizabeth. "Zona norte del Cauca: por el fortalecimiento de las organizaciones afrocolombianas", en Observatorio de Territorios Étnicos - Historia de poblamientos, 2011, Publicación digital en www.etnoterritorios.org. (01.03.2012).

Ortega, Miguel; Soler, Juan Pablo; y Cañellas, Silvia. "Unión FENOSA en Colombia. El embalse de Salvajina y el desvío del Río Ovejas: una deuda ecológica y social que no deja de crecer", 2006, Publicación digital en http://www.odg.cat/documents/enprofunditat/Transnacionals_espanyoles/200603_ODG_UF_COL_salvajina%20y%20rio%20ovejas.pdf. Consultado en: 01.03.2012.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD. *Colombia Rural. Razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011*. Bogotá, INDH PNUD, 2011.

OTRA ROCA SOBRE los RIELES:

indígenas caminando la resistencia

Andrés Almendras
Juan Sebastián Anaya Aldana

Introducción

Las palabras que pueden leerse a continuación fueron pronunciadas por Andrés Almendras, líder indígena de Caldono, Cauca, en el "Seminario internacional minería, territorio y conflicto", realizado en la Universidad Nacional de Colombia sede Bogotá los días 5 y 6 de octubre de 2011.

El breve recuento de las resistencias de los pueblos Nasa del territorio ancestral Sath´Tama Kiwe permite conocer cosmovisiones propias sobre problemáticas actuales como el desarrollo, la minería, la naturaleza, la articulación popular, así como advertir complejidades intrínsecas de cada conflicto asociado a la minería y, en general, a actividades extractivas.

Esta experiencia se da en un contexto hostil para la defensa del territorio que hacen las comunidades indígenas. El gobierno del presidente Juan Manuel Santos ha sostenido numerosas veces que la minería legal y a gran escala debe ser el eje y principal motor de la economía del país, y así lo estableció en el Plan Nacional de Desarrollo "Prosperidad para

Todos (2010-2014"[1]). Esta "locomotora" minera, como es conocida por la opinión pública, ha tenido problemas para arrancar a toda marcha (*El Espectador*, 2012) debido a obstáculos como la parálisis institucional para el otorgamiento de títulos mineros, la confusión que hay en la fiscalización de esta actividad y los conflictos que han salido a flote por la solicitud y otorgamiento de títulos y licencias ambientales en territorios en que los habitantes se oponen a la actividad, entre otros.

El departamento del Cauca es un ejemplo de la conflictividad que acarrea la confianza ciega en las economías extractivas. Allí, los resguardos indígenas y los territorios colectivos ocupan aproximadamente 544.901 hectáreas (Velasco, 2009). Para el año 2011, las solicitudes para exploración y explotación minera superaban las dos millones de hectáreas y en muchas ocasiones se superponían a los territorios y resguardos (Houghton, 2010). Hoy, sin haber sido otorgada la gran mayoría de los contratos de concesión, el Cauca es el cuarto productor de oro en Colombia, junto a Chocó, Antioquia y Bolívar (Ingeominas & Minercol, 2011).

En la intervención de Andrés, se plantan interesantes debates. ¿Qué rol juegan el derecho y el orden jurídico dentro del pulso actual entre minería a gran escala y la defensa del territorio? ¿Qué relevancia y alcance puede tener la articulación de diferentes movimientos y sectores a la resistencia? ¿En esta región el debate es entre quienes están a favor y en contra de la minería, o es posible que sea también sobre el cómo desarrollar esta actividad? ¿Qué tan efectivas pueden ser las vías de hecho frente a las pocas opciones jurídicas existentes?

Este es un retrato de los debates y las luchas que los indígenas de este departamento han ido construyendo como un proceso reflexivo, con aciertos y desaciertos, pero con la firmeza propia de una resistencia digna que contagia.

1 Ley 1450 de 2011, "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010- 2014". Art. 1.

Palabras de Andrés Almendras

Reciban un saludo de resistencia del pueblo Nasa de Caldono, territorio ancestral Sath´Tama Kiwe[2]. Voy a hacer referencia a una actitud que ha tomado especialmente la juventud de Caldono y, sobre todo, la del pueblo Nasa en el departamento del Cauca. Creo que quienes estuvieron en el Congreso de Tierras y Territorio en Cali[3] no vieron mucha gente de allá, porque la mayor parte de la gente del Cauca dijo "nos cansamos de caminar, nos cansamos de hacer paros y vamos a las vías de hecho".

El territorio de Caldono como asociación ha venido luchando por la recuperación de las tierras desde 1970, junto al Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC de la). En 1977 retomamos la autonomía y resistencia que nos dejaron Juan Tama, la Cacica Gaitana y Quintín Lame, entre otros. En el año 1983 se creó la Guardia Indígena, llamada entonces Guardia Cívica, en el territorio ancestral Sath´Tama Kiwe, para la defensa del territorio. Ya en 1988 decidimos participar en la coyuntura electoral como Movimiento Cívico Alternativo.

En 1991 el movimiento indígena, en cabeza del CRIC, participó en la elaboración de la nueva Constitución Política de Colombia, con Alfonso Peña, un delegado oficial de Caldono desmovilizado del Quintín Lame[4], Alfonso Peña. Pese a las promesas del reconocimiento legal de nuestra "mayoría de edad" como pueblos, recibimos una bofetada ya que, mientras esto sucedía, nos discriminaban denominándonos minorías étnicas, desconociendo así la fuerza de los pueblos en su proceso organizativo; situación similar a la que vive la población afro descendiente.

En 1996-1997 la comunidad tomó la decisión de hacer valer la autonomía dentro del territorio destruyendo los grandes cultivos de amapola, coca y marihuana que había adentro, porque sabíamos que eran una fuente de ingreso para la guerrilla, los paramilitares, los políticos y demás agentes externos a nuestras comunidades. Dijimos "no más cultivos ilícitos dentro de nuestro territorio".

De la misma manera hicimos, en 1997 y 1998, la gran resistencia contra la columna Jacobo Arenas de las FARC, a la cual, cuando tenían 22 compañeros nuestros listos para fusilarlos,

……..

2 El territorio abarca seis cabildos indígenas: Las Mercedes, San Lorenzo de Caldono, Pioyá, la Aguada – San Antonio, la Laguna – Siberia y Pueblo Nuevo.

3 Celebrado en Cali entre el 30 septiembre y el 4 de octubre de 2011.

4 Movimiento Armado Quintín Lame.

se los quitamos de las manos diciéndoles "aquí predominan las autoridades indígenas del pueblo Nasa, ni ustedes ni otros grupos van a hacer uso de la mano criminal. Tenemos nuestras propias correcciones y formas de educar a nuestro pueblo y, así sean indígenas o no, no pueden ustedes quitarles la vida mientras estén dentro de nuestro territorio". Fuimos avanzando y en 1998 hubo una gran persecución de Jacobo Arenas contra mí y otros compañeros.

En 1999 hicimos el gran Congreso Territorial de los Pueblos en el resguardo indígena de La María, Piendamó, en el que firmamos unos acuerdos (que derivaron en el Decreto 982 de 1999) con el presidente Ernesto Samper y el ministro Horacio Serpa. Sin embargo, esos acuerdos nunca se cumplieron.

Luego en 2001 hicimos la resistencia civil como Caldono, ya cansados de tanta masacre de nuestro pueblo por parte del Frente Jacobo Arenas de las FARC. En donde había una toma masiva de la guerrilla salíamos el pueblo, los indígenas, los campesinos, los afros y los nariñenses, y decíamos ¡no más!

Ese año ratificamos el proceso con la resistencia civil ante la administración municipal, estableciendo una asamblea permanente como comunidad Nasa de Caldono. En el 2002 se hizo el Congreso Territorial de los Cinco Pueblos del Gran Cacique Juan Tama, en Pitayó. Allí se sacó una resolución que exigía el respeto a las normas, decretos y a la ley de origen del derecho propio para el pueblo Nasa. También se afirmó la autonomía del territorio, el derecho a la tierra, a la educación y a la salud.

Dijimos: "no a los cultivos ilícitos, no a la guerrilla, ni a los paramilitares!, vamos a defender el territorio de manera digna, no dándoles participación a los políticos"; y empezamos así una campaña para recuperar entidades municipales como las alcaldías de Jambaló, de Silvia y de Caldono, las cuales hemos logrado sostener hasta hoy. Pensamos que unos de los depredadores más dañinos de la nación no son la guerrilla o los paramilitares, sino aquellos que elegimos nosotros como representantes para que apliquen las leyes.

En 2004 surgió el Comité Interétnico del Norte del Cauca porque vimos que la EXA y la Unión Fenosa estaban avasallando a los compañeros afros. Para conformarlo hicimos contacto con el Consejo Comunitario de La Toma, Suárez, y el de Buenos Aires, la Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca (ACIN), ATISO, y los campesinos que hacen parte de las sub cuenca, entre otros sectores.

Hicimos, además, una Gran Asamblea en Suarez, en donde reunimos aproximadamente a unas 3.000 personas, 7 chivas de indígenas. El presidente de la EXA de ese entonces Jorge

Naranjo, dijo que con los indígenas no tenían nada que hablar. Afortunadamente, con mucha claridad política, el Proceso de Comunidades Negras (PCN) y los Consejos Comunitarios de Suarez y Buenos Aires, a través de sus líderes, sostuvieron que sin los indígenas presentes no iba a haber reunión. De igual manera, fuimos hasta las instalaciones de la CVC[5] en Cali, pero encontramos problema para entrar a la reunión que allí tendría lugar. De todas formas, así fue que paramos ese proyecto.

Igualmente, hemos venido haciendo resistencia dentro del territorio, tratando de que las demás zonas del CRIC hagan valer la autonomía territorial en todos los aspectos. Esto porque nosotros mismos debemos hacer valer nuestros derechos, porque el sistema nos quiere derogar algunas leyes que favorecen nuestros derechos ancestrales.

Hemos seguido avanzando y así fue que le planteamos una pelea al Estado sobre el tema de las aguas, ya que para nosotros ser autoridades ambientales que se deriva de ser autoridades indígenas: tenemos el conocimiento real de qué es lo que cuidamos, de qué es la diversidad. Quienes representan a las instituciones se han preparado en cuatro paredes, donde es pura teoría, no como nosotros indígenas, afros y campesinos, que nos criamos pisando el barro, conociendo nuestras culturas. Hoy día hay una cultura urbana a la cual queremos decirle que miren desde otra óptica la situación que nosotros vivimos lo rural en Colombia.

Sobre los Planes Departamentales de Agua, nosotros no los apoyamos pues rechazamos las políticas neoliberales del gobierno central. Yo, que soy concejal, he sido amenazado cuando me dicen que si no apruebo el Plan Departamental de Aguas el primero en ir a la cárcel seré yo. Reitero que esto no me importa porque yo vengo elegido por la comunidad, y el pueblo me ha mandado que no apruebe esto.

Los afros, lamentablemente, eligieron un gobernador en el Cauca por el partido ASA[6], quien me ha mandado llamar dos veces. La primera vez me dijo: "-a usted ya le hicieron un atentado y sé que necesita la cuota inicial para una casa; si me ayuda con el Plan Departamental de Aguas yo se la doy". Yo contesté que venía elegido por una comunidad a la que represento y que por lo tanto no aceptaba la proposición. Luego me volvió a llamar diciéndome que por qué era tan terco, que si le ayudaba con el Plan podía escoger un apartamento en el conjunto residencial que yo quisiera, y de nuevo le contesté que muchas gracias, que como no tengo sueldo, no tendría con qué pagar impuestos por lo que igual estaría saliendo de allí.

……..

5 La Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca es la autoridad ambiental en esa zona.

6 Partido Político Alianza Social Afrocolombiana.

En el territorio de Sath´Tama Kiwe no estamos de acuerdo con ningún tipo de minería. Sabemos, gracias a nuestros compañeros mayores, de la destrucción que genera la minería de toda especie, ya sea a gran o a pequeña escala, por lo que el impacto ambiental es en últimas el mismo. Si en la minería a gran escala el impacto es rápido, en la pequeña es igual solo que tarda más tiempo. Nosotros dentro de Caldono, Silvia y una parte de Tierradentro, en honor al cacique Juan Tama, no permitimos la minería en nuestros territorios. Inicialmente pensamos que estábamos solos, pero luego descubrimos que somos muchos quienes estamos interesados en esto.

El CRIC convocó para el 12 de octubre de 2010 a un Congreso Territorial en la María. Nosotros, sin embargo, en desobediencia al CRIC y como Caldono, para ese mismo día convocamos una acción de hecho con la liberación del río Mondomo de la pequeña y gran minería a cielo abierto. Llegamos al río, donde había 9 retroexcavadores, y les dimos 8 días para que se retiraran o recurriríamos a las vías de hecho para defender el territorio.

No hicieron caso, por lo que el 27 de enero de 2011 volvimos; nos dieron excusas como que la CRC[7] les había dado permiso. Pero nosotros somos autoridad en nuestro territorio y debe haber una consulta previa, así que como ellos se olvidaron de eso, nosotros no reconocimos el documento que avalaba su accionar. El documento, además, estaba mal hecho porque decía que era para exploración y no para explotación, así que Ingeominas[8], la CRC y el Ministerio de Ambiente debían aclararnos esto. Así las cosas, los mineros debían retirarse. En marzo hicimos la gran minga, sacamos las retroexcavadoras y decomisamos una que aún utilizamos para tapar huecos en la carretera.

La lucha en este río sigue. Los propietarios nos dicen que los indígenas no les podemos comprar la tierra pues el INCODER[9] está ofreciendo un millón o millón y medio por hectárea, mientras que los mineros ofrecen hasta 20 millones por hectárea. Es difícil que nos vendan. En septiembre pasado fuimos con unos compañeros de la universidad y el río estaba vuelto nada. Ellos nos advirtieron que de allí nadie los sacaba y a los 8 días fuimos con la minga de resistencia, con unos 150 guardias.

El señor de allá dijo que era del Bagre, Antioquia, y que el dueño de la mina era de Caucasia, Antioquia. Debo decirles que en el río Mondomo, cuando llega la retroexcavadora, se reco-

.....

7 Corporación Autónoma Regional del Cauca.

8 Instituto Colombiano de Geología y Minería.

9 Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural, encargado de coordinar el Sistema Nacional de Reforma Agraria en la adquisición y adjudicación de tierras.

gen los mineros y les ponen un restaurante para comprar la comida y lo que puedan. Luego, cuando hay algo de dinero, les ponen la cantina y después les llevan 30 muchachas del Eje Cafetero. Así, los padres de familia se gastan todo allí y deben buscar en fincas aledañas el sustento. Eso es típico de la minería a pequeña o gran escala y refleja la gran descomposición social que esta actividad causa.

Hace poco volvimos con la idea de retener las retroexcavadoras y aplicarle a la finca la extinción de dominio acorde a la jurisdicción especial de los cabildos indígenas. La idea era llamar a la CRC, a Ingeominas y al dueño de la empresa para decirle que ningún título ni solicitud valía, pues había 37 puntos solicitados para minería solo en el municipio de Caldono y de allí debían sacarnos muertos. Sabíamos que los barequeros[10] se iban a cansar, a desesperar sin haber almorzado, y en la tarde le pegaron un garrotazo a un guardia nuestro. Ese día quemamos retroexcavadoras y sacamos mineros de allí; según lo que me han dicho me están demandando por eso.

Queremos reiterar que sí se pueden hacer las cosas, pero unidos. En el Congreso de Cali se habló bastante, pero no se está haciendo realmente mucho. Estamos preocupados por lo que está sucediendo en el pulmón del país: en el Macizo Colombiano[11].hay más de 27000 hectáreas pedidas para explotar oro, la mina más grande de allí, y se quiere trazar un túnel de La Vega a Bolívar. ¿Cómo nos preocupamos por lo que sucede en la Colosa, en Marmato, en la Guajira[12]? Nosotros proponemos, como Caldono, que nos unifiquemos y que donde haya minería lleguemos indios, negros, blancos, urbanos y digamos presente, para que el gobierno nacional sienta la presión. Si no lo hacemos así, nuestros líderes podrían ser comprados.

Los sectores urbanos y las universidades deben ayudarnos con esto, divulgarlo a nivel internacional. Cada caso que haya lo demandaremos ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y otras instancias en donde se pueden defender nuestros derechos. Gracias.

10 El barequeo es un método tradicional para realizar minería, en el que se lava arena manualmente sin ayuda de maquinaria.

11 En el Nudo Andino del Macizo Colombiano, la Cordillera de los Andes se divide en tres cordilleras, dando nacimiento a los principales ríos de Colombia: el Magdalena, el Cauca y el Patía.

12 Municipio y departamentos en donde hay graves conflictos relacionados con la actividad minera a gran escala.

Bibliografía

El Espectador. "Minería, una locomotora fuera de rieles", Bogotá, 29 de febrero de 2012.

Houghton, Juan. "Los desafíos indígenas ante la reconquista minera", Indepaz, 2010, Publicación digital en http://www.setianworks.net/indepazHome/index.php?option=com_content&view=section&id=30&layout=blog&Itemid=102 (23.03 .12).

Ingeominas & Minercol. *Información Minera de Colombia,* Bogotá, 2011, Publicación digital en http://www.imcportal.com/contenido.php?option=showpagecat&scat=6 (25.01.12).

Velasco, Marcela. "Contested territoriality: Ethnic Challenges to Colombia's Territorial Regimes", 2009, Publicación digital en http://www.earthsystemgovernance.org/ac2009/papers/AC2009-0092.pdf (12.04.2012).

LA COLOSA, PRIMER PROYECTO

de minería a cielo abierto de lixiviación con cianuro en el centro de Colombia.

Una lectura alternativa desde el movimiento social y ambiental

Renzo Alexander García Parra[1]

La Colosa es el proyecto de minería a cielo abierto de lixiviación con cianuro que la multinacional sudafricana AngloGold Ashanti (AGA) propone explotar en las estribaciones de la Cordillera Central de Colombia. Se encuentra ubicado en el departamento del Tolima, más exactamente en el municipio de Cajamarca (Veredas La Luisa y La Paloma), a 37 Km de la ciudad de Ibagué. En términos ambientales, el proyecto se localiza en la parte alta de la cuenca mayor del río Coello, en áreas de la Reserva Central Forestal de Colombia (creada por la Ley 2ª de 1959), región geográfica de alto valor ambiental para el sostenimiento de procesos naturales, sociales, económicos, ecológicos y culturales, destinada exclusivamente al establecimiento, mantenimiento y utilización racional de áreas forestales productoras, protectoras o productoras-protectoras.

Este es un proyecto de 515,75 hectáreas, ubicadas dentro los contratos de concesión (títulos mineros) No. EIG-163, GGF-151 y GLN-09261X suscritos con Ingeominas. La cantidad

1 Biólogo. Candidato a magíster en Territorio, Conflicto y Cultura. Director de Conservación Natural. Integrante del Colectivo Universitario Alternativa y del Comité Ambiental en Defensa de la Vida.

de oro presente, según informes de la propia multinacional, es de 12,9 millones de onzas, a un tenor de 0,86 gramos de oro por tonelada de roca. En el informe Reporte al País, del año 2007, la AGA caracteriza el proyecto como "un estilo de mineralización de tipo pórfido aurífero con un contenido metálico de más de 0,3g/t que se extiende por más de 1.500 metros a lo largo y más de 600 m a lo ancho" (AngloGold Ashanti: 2007, 8). La empresa comenta que el proyecto tiene un potencial adicional de reservas reales que aún no han sido evaluadas como recursos probados. Se estima que el emprendimiento "tendría una operación a tajo abierto capaz de producir 700.000 onzas de oro por año (…) La empresa continua explorando en el área del proyecto y se espera que publique una cifra de recursos actualizados a finales de 2011, los cuales se espera sean cercanos a los 20 millones de onzas de oro" (*La República*: 21 de diciembre de 2011, 20).

La Colosa, según funcionarios de la empresa, es un proyecto de magnitudes regionales[2]. En caso de ser aprobado no solamente se restringiría a las 515,75 has, sino que se extendería a otras zonas del municipio de Cajamarca y algunos municipios circunvecinos del departamento del Tolima y el Quindío (Ibagué, Rovira, Roncesvalles, Salento, Calarcá, Córdoba). Este accionar puede ser corroborado con el estudio de caso de la mina Yanacocha, en Cajamarca, Perú, donde para el año 1992 se proponía un proyecto de intervención cercano a las 700 ha, pero que al día de hoy ha generado la intervención y devastación de más de 26.000 ha en ecosistemas de alta montaña y cabeceras de cuencas hidrográficas, que mantiene a esta región peruana en un conflicto socioambiental de repercusiones nacionales. Las cifras de títulos mineros otorgadas por Ingeominas, con corte a octubre del año 2010, ratifican que la AGA no solamente tiene concesionadas las 515,75 has del proyecto de La Colosa, sino que tiene adjudicadas 30.440 has del municipio de Cajamarca, cobijadas en 21 títulos mineros.

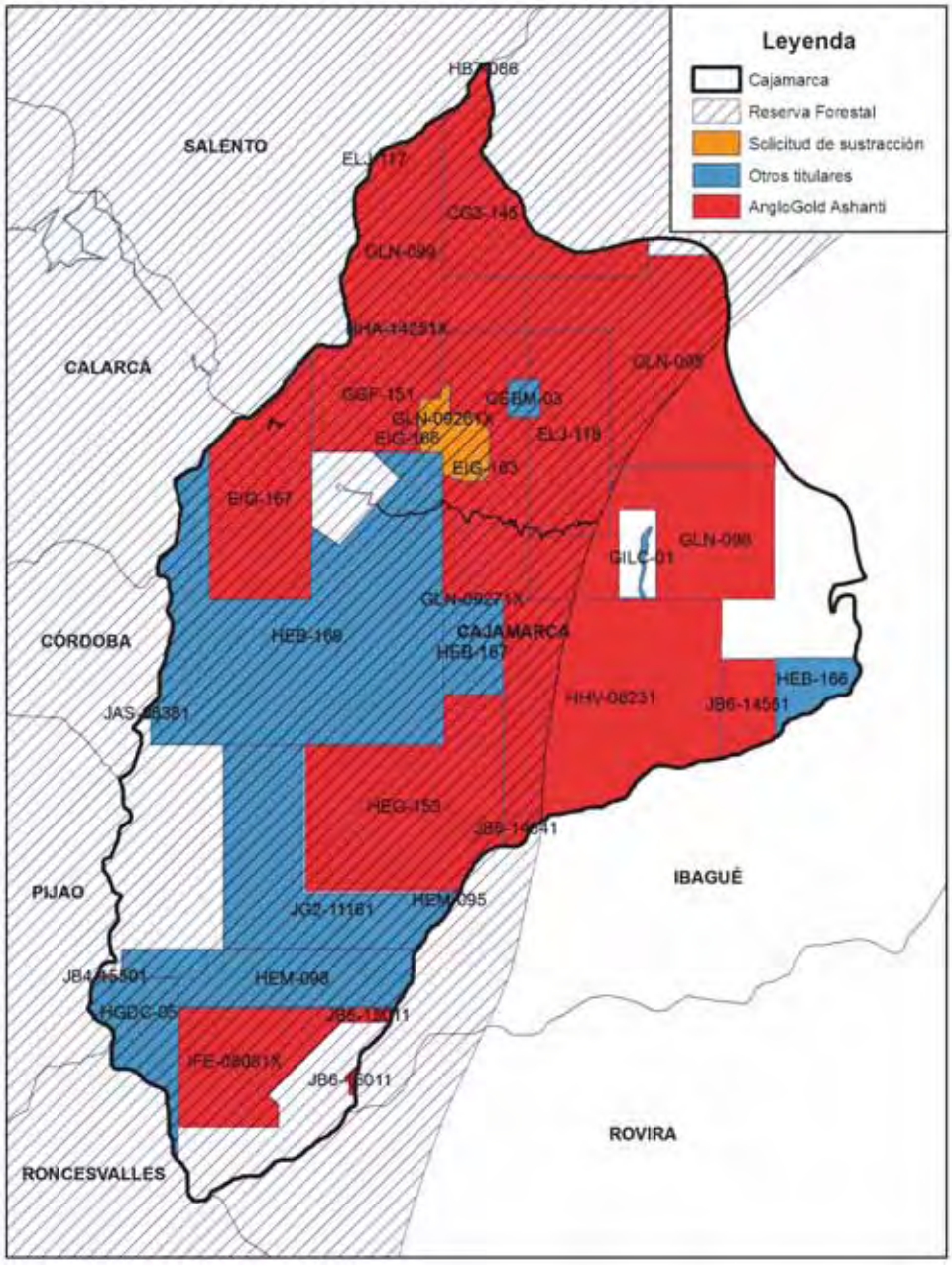
Voracidad sobre el territorio

Las cifras otorgadas por Ingeominas permiten evidenciar que los cajamarcunos tendrán que cambiar casi por completo su vocación agropecuaria y tradición como despensa agrícola, dado que del total de 51.528 has que componen su territorio, 86% se encuentra concesionado para actividades mineras (véase mapa 1).

En el nivel departamental observamos cómo el Tolima tiene cerca del 70% de todo su territorio bajo títulos o solicitudes mineras. Al sumar el área geográfica de títulos otorgados más las solicitudes mineras y comparar el resultado con el área total municipal, encontramos lo siguiente:

2 En una reunión con la comunidad de Anaime-Cajamarca, la coordinadora social de AGA, María Isabel Abad, comenta las dimensiones que tendría La Colosa. Video: http://www.youtube.com/watch?v=pN0fNTMW-Hs

Mapa 1
Proyecto de La Colosa. Títulos y solicitudes mineras municipio de Cajamarca, departamento del Tolima



Autor: Nicolás Vargas.

- En 3 municipios esta suma supera hasta el 100% del área municipal, entre ellos Cajamarca (107%), Falan (107%) y Valle de San Juan (101%).

- En Palocabildo llega al 100%.

- Por encima del 90% se encuentran Rovira (99,4%), Fresno (96,8%), Mariquita (97,2%), Líbano (96,5%), Natagaima (96,8%), Coyaima (93,9%), Ataco (92,5%), Dolores (94%) y San Antonio (93,8%).

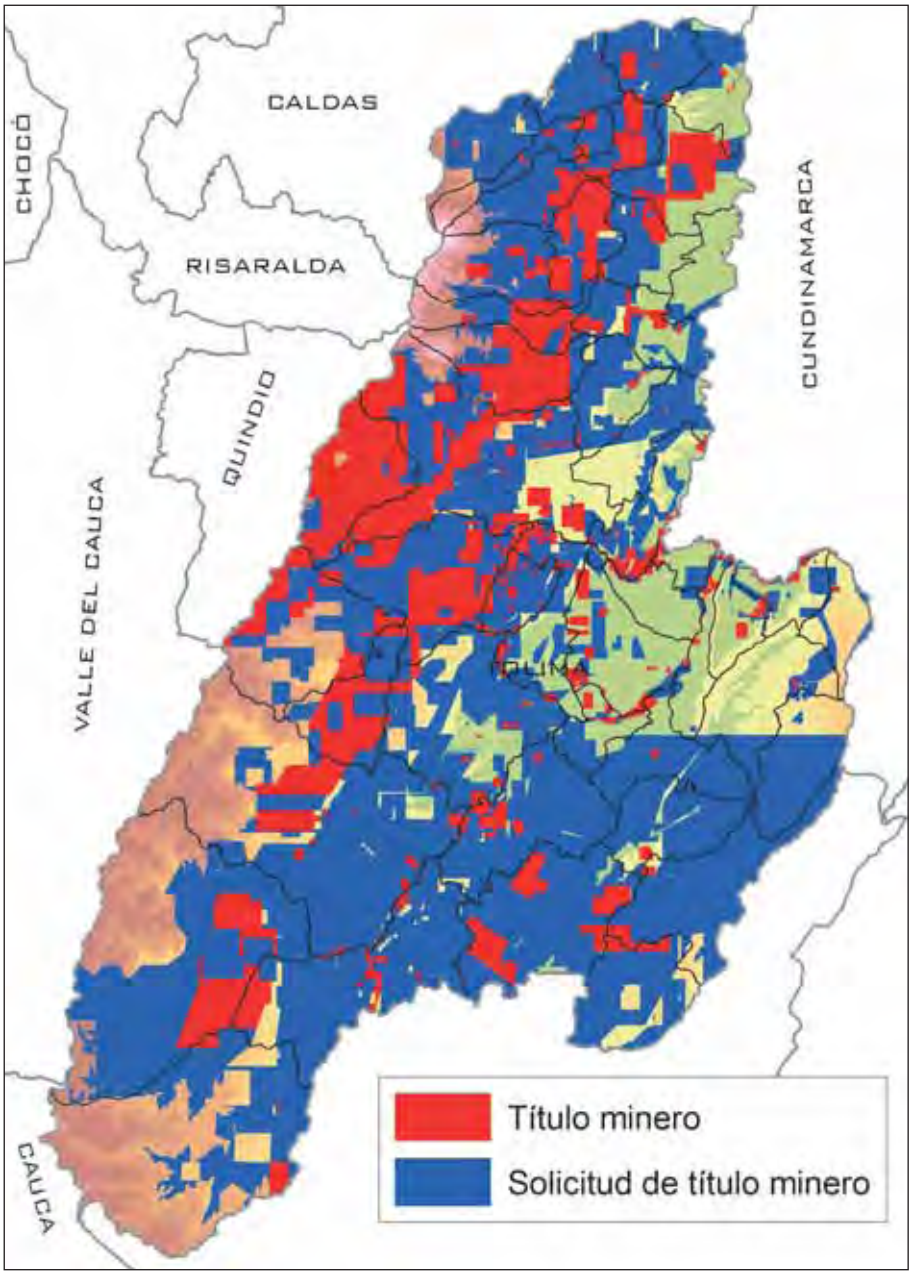
- Los restantes municipios del departamento se encuentran por encima del 50%, a excepción de Honda (40,7%), Flandes (40,4%), Planadas (37,5%), Cunday (24,6%), Icononzo (21,7%), Suárez (21,2%) y Ambalema (14,7%) (véase mapa 2 y tabla 1).

En el contexto nacional encontramos que cerca del 80% de la Cordillera de los Andes se encuentra entre solicitudes y títulos mineros: al 26 de junio de 2011, 4.988.360 ha se encontraban bajo títulos mineros y al 31 diciembre de 2010, 26.348.040 ha se reportaron bajo solicitudes mineras (véase mapa 3).

Desde este marco hay que anotar que la "Locomotora Minería" de la Prosperidad Democrática del gobierno de Juan Manuel Santos va a acrecentar los conflictos socioambientales, incrementar el despojo territorial de las comunidades, potenciar el saqueo de nuestros recursos naturales y exacerbar la barbaridad ecológica sobre los ecosistemas. Esto último, sobre todo, debido a que a nivel nacional "no existe un procedimiento institucional explícito y concreto para evitar el otorgamiento de títulos mineros en zonas de importancia ambiental como parques naturales, ZRF, páramos y humedales, lo que sumado a un sistema de información georeferenciada impreciso, deficiente y sin escalas más detalladas impide y afecta una adecuada toma de decisiones en lo que a titulación minera respecta, y dificulta el ejercicio de la autoridad ambiental en dicha materia" (Contraloría General de la República: 2011a,184).

El potencial económico de la locomotora minera y sus respectivos proyectos, según funcionarios del gobierno, es de grandes magnitudes. Sin embargo, no se puede restringir la valoración de esta política y emprendimientos a la visión economicista que tantos problemas ha conllevado a todos los ciudadanos del mundo (calentamiento global, lluvias acidas, pérdida de biodiversidad, contaminación ambiental, pobreza generalizada, etc.), sino que se requieren lecturas multidimensionales que nos permitan hacer los respectivos balances integrales de costos-beneficios y examinar los impactos sociales, económicos, ambientales y culturales. Sobre todo cuando hablamos de proyectos que pueden afectar a cientos de miles de habitantes y se desarrollarán en uno de los países con mayor biodiversidad planetaria, en ecosistemas de alta montaña, de alta fragilidad ecológica, sustentadores de la regulación hídrica y varios servicios ecosistémicos.

Mapa 2
Situación minera del departamento del Tolima



Autor: Nicolás Vargas.

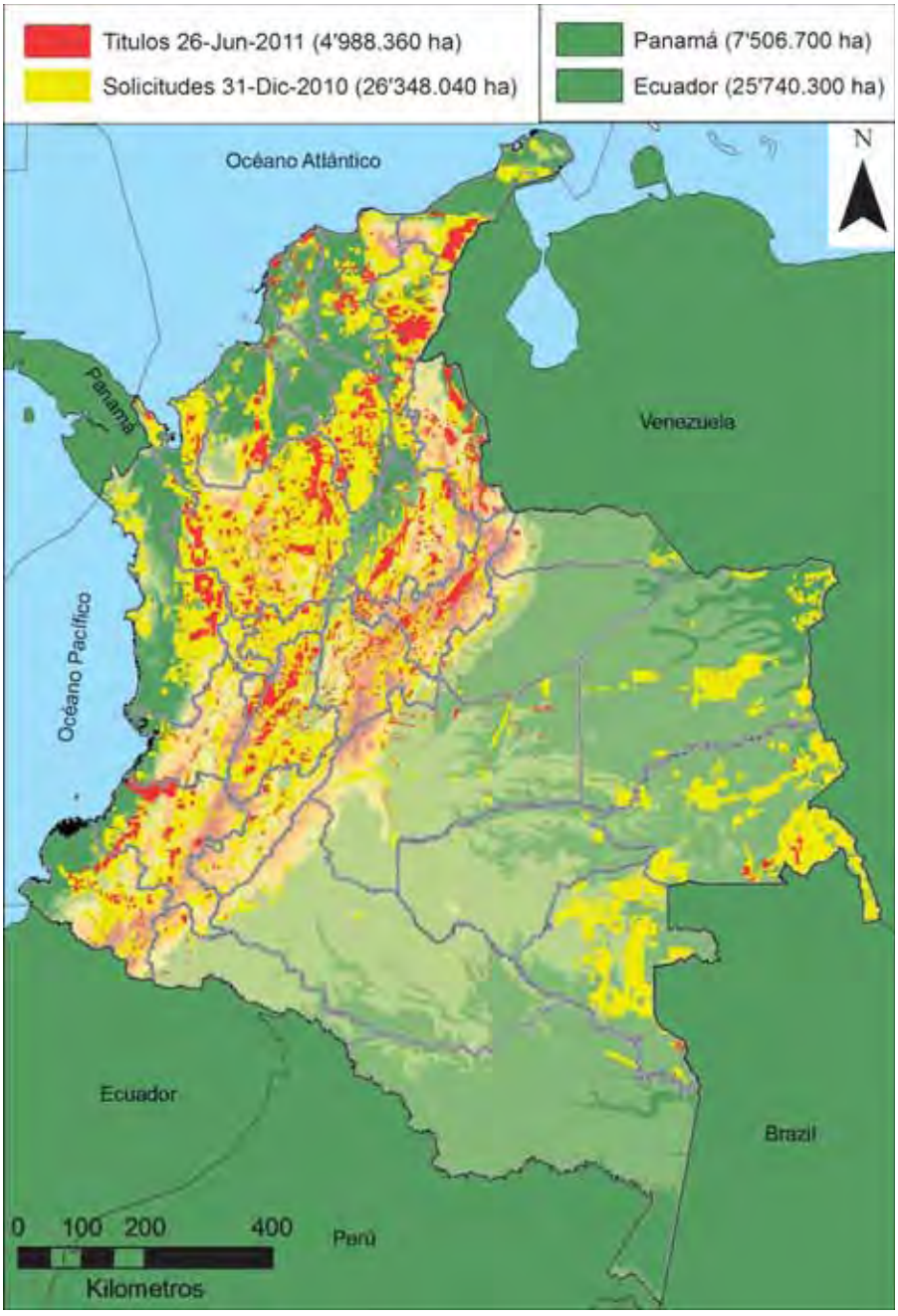
Fuente: Ingeominas (Títulos 26-junio-2011 y Solicitudes 31-Dic-2010)

Tabla 1
Municipios del Tolima, área total, títulos y solicitudes mineras

Código Municipio	Nombre del municipio	Área (ha)	Área Solicitada		Área titulada	
			Hectáreas	%	Hectáreas	%
73024	Alpujarra	50,604	3,125	6.2	37,569	74.2
73026	Alvarado	32,529	826	2.5	20,245	62.2
73030	Ambalema	23,841	349	1.5	3,166	13.3
73043	Anzoátegui	45,922	25,234	54.9	12,436	27.1
73055	Armero (Guayabal)	43,587	15,444	35.4	13,621	31.2
73067	Ataco	100,287	10,184	10.2	82,581	82.3
73124	Cajamarca	51,526	44,373	86.1	11,058	21.5
73148	Carmen de Apicalá	19,111	1,768	9.3	1,614	8.4
73152	Casabianca	17,766	1,675	9.4	9,907	55.8
73168	Chaparral	210,439	19,871	9.4	113,533	54.0
73200	Coello	34,089	5,131	15.1	13,863	40.7
73217	Coyaima	67,472	5,429	8.0	57,944	85.9
73226	Cunday	50,863	196	0.4	12,320	24.2
73236	Dolores	65,544	2,686	4.1	58,896	89.9
73268	Espinal	21,656	1,186	5.5	1,346	6.2
73270	Falan	18,677	9,337	50.0	10,799	57.8
73275	Flandes	9,823	1,139	11.6	2,828	28.8
73283	Fresno	21,915	481	2.2	20,722	94.6
73319	Guamo	50,354	6,248	12.4	8,946	17.8
73347	Herveo	32,110	150	0.5	24,411	76.0
73349	Honda	30,355	964	3.2	11,394	37.5
73001	Ibagué	138,070	49,290	35.7	59,167	42.9
73352	Icononzo	21,362	337	1.6	4,305	20.2
73408	Lérida	27,185	4,198	15.4	14,481	53.3
73411	Líbano	28,615	17,467	61.0	10,160	35.5
73443	Mariquita	29,231	2,748	9.4	25,678	87.8
73449	Melgar	20,176	2,017	10.0	5,840	28.9
73461	Murillo	43,167	7,222	16.7	21,873	50.7
73483	Natagaima	85,272	18,224	21.4	64,347	75.5
73504	Ortega	94,407	5,117	5.4	61,108	64.7
73520	Palocabildo	6,882	1,502	21.8	5,381	78.2
73547	Piedras	36,188	189	0.5	18,042	49.9
73555	Planadas	175,185	4,157	2.4	61,479	35.1
73563	Prado	41,781	939	2.2	35,345	84.6
73585	Purificación	40,776	953	2.3	33,934	83.2
73616	Rioblanco	204,981	24,701	12.1	110,342	53.8
73622	Roncesvalles	76,983	17,342	22.5	29,586	38.4
73624	Rovira	73,728	32,019	43.4	41,240	55.9
73671	Saldaña	19,788	2,081	10.5	8,621	43.6
73675	San Antonio	39,400	19,315	49.0	17,670	44.8
73678	San Luis	41,204	5,926	14.4	20,610	50.0
73686	Santa Isabel	26,782	9,329	34.8	9,694	36.2
73770	Suárez	19,209	1,626	8.5	2,450	12.8
73854	Valle de San Juan	19,811	4,250	21.5	15,577	78.6
73861	Venadillo	34,819	5,500	15.8	16,492	47.4
73870	Villahermosa	27,217	4,683	17.2	18,428	67.7
73873	Villarrica	43,218	0	0.0	31,112	72.0

Autor: Nicolás Vargas

Mapa 3
Títulos y solicitudes mineras en Colombia



Autor: Nicolás Vargas.

La Contraloría General de la República, en el Informe del estado de los Recursos Naturales y del Ambiente 2010-2011, plantea que

> no existen inventarios biológicos detallados y completos para el país. Se puede señalar de manera general que lo que está en juego frente a una inadecuada e insostenible explotación minera es:
>
> Colombia es considerada como la cuarta nación en biodiversidad mundial;
> Primero en biodiversidad a nivel de anfibios, con cerca de 698 a 733 especies;
> Primero en biodiversidad de aves con alrededor de 1.865 especies;
> Segundo en biodiversidad de plantas con 41.000 especies;
> Tercero en reptiles con 524 especies; y
> Quinto en mamíferos con 471 especies[3].

Lo anterior debe llamarnos a reflexionar de manera decidida, participativa y profunda sobre cuál es nuestra mayor ventaja competitiva en el contexto global. Potenciamos y continuamos con la economía extractivista o incursionamos de manera creativa y sostenible por proyectos económicos que aprovechen nuestra riqueza paisajística, natural y cultural en beneficio de nuestras gentes. Al respecto, hay que plantear que la crisis ecológica no nos permite demasiadas alternativas en relación sobre qué cosas hay que escoger. Aunque hay tecnologías modernas que pueden mitigar el impacto, no hay manera de hacer minería limpia, verde, sostenible. Según la Agencia de Protección Ambiental del gobierno norteamericano, EPA, por sus siglas en inglés, "la industria minera es una de las primeras causas de contaminación de cursos de agua en Estados Unidos". El Informe sobre el Estado del Mundo del Instituto World Watch (2004) plantea que la minería es responsable del 40% de las emisiones de gases tóxicos a la atmósfera (142 millones de toneladas de dióxido de sulfuro/año). Adicionalmente, la Organización de las Naciones Unidas para la agricultura y la alimentación, FAO, con ocasión al Año Internacional de las Montañas plantea que: "la minería y el tratamiento de los minerales y los metales pueden producir desastrosas consecuencias ambientales tanto en las zonas montañosas como en las tierras bajas. Es más, como los ecosistemas montañosos son tan frágiles, su degradación puede ser difícil y a menudo imposible de corregir".

La Colosa: proyecto de minería a cielo abierto de lixiviación con cianuro

Dada la cantidad de oro presente en la roca, 0,86 gramos por tonelada según reportes de la misma empresa, el proceso de extracción será el de minería a cielo abierto de lixiviación con

3 Ibíd., p. 170.

cianuro. Para entender de manera general los posibles impactos ambientales, es necesario hacer un recuento sobre el proceso de este tipo de minería.

Como el oro se encuentra en el subsuelo, en la roca madre, se requiere hacer tala rasa del bosque. Seguidamente hay que remover el suelo en sus tres horizontes fundamentales (A, B y C). Luego, la montaña de roca es reducida mediante sistemáticas explosiones a tajos o canteras a cielo abierto que pueden tener en promedio 1 km de diámetro por 600 m de profundidad. Después de que la roca es fracturada y pulverizada, se transporta a sitios planos que se recubren con geomembranas (Pad de Lixiviación), en los cuales la roca se apila escalonadamente a manera de montañas artificiales y es regada de manera continua con grandes cantidades de agua con cianuro, que es la solución que permite extraer el oro diseminado de la roca mediante un proceso químico denominado lixiviación. La solución es colectada en piscinas y finalmente llevada a su última etapa, donde se separa el oro de la solución cianurada a través de talco de zinc o carbón activado, con el objeto de fundir el material y obtener las barras dore (aleación de oro, plata y otros materiales).

Algunos riesgos de La Colosa

Sobre los riesgos ambientales que implica la minería, el Informe de la Contraloría agrega que es

> particularmente inquietante que Ingeominas, como principal autoridad minera en el país, no cuente con un inventario, siquiera preliminar, sobre los pasivos ambientales mineros en el país, pero más preocupante aún que el MME afirme que "no es posible hablar en Colombia de pasivos ambientales de la minería debido a que como tal no está definida dicha Figura en la legislación colombiana". De tal conceptualización no es posible obtener resultados distintos a los que se observan en el terreno en diferentes partes del país con relación a la autoridad minera y sus efectos sobre el medio natural y las comunidades, en sus zonas de influencia[4].

Hay que decir de manera clara que con los proyectos de minería a cielo abierto se acaba para siempre con la riqueza biodiversa de flora y fauna del sitio de explotación y se altera significativamente la de las zonas cercanas. Además, no solo se contamina el agua con cianuro y metales pesados, sino que se destruye su ciclo, la capacidad de acumulación, todo el proceso de infiltración de aguas subterráneas y la escorrentía, dado que se acaba con los bosques y se plastifican miles de hectáreas. Los aspectos más graves de la degradación ambiental de este tipo de emprendimientos son: pérdida de biodiversidad y coberturas vegetales (destrucción de nichos ecológicos), contaminación de suelos, agua y aire, y daños a la calidad y disponibilidad del agua.

4 Ibíd., p. 184.

El cianuro utilizado para la extracción del oro, junto al drenaje ácido de la mina y la liberación de arsénico que se produce en estos mega proyectos, pueden terminar contaminando las fuentes hídricas de la región. En este sentido, con La Colosa se pone en riesgo el derecho humano al agua potable, dada la posible afectación de los acueductos de Cajamarca, Coello, Espinal y Chicoral. Asimismo, se afectaría el sistema de riego más grande de Colombia: Usocoello, que cuenta con una extensión total de 63.200 hectáreas y una estructura de riego para 25.624 hectáreas, servidas por una red de 388 kilómetros de canales que benefician a más de 2.400 familias, lo cual impactaría las labores agrícolas del Plan del Tolima y la seguridad alimentaria de los colombianos. Según informe técnico de la Procuraduría General de la Nación, 161 fuentes hídricas corren riesgo de desaparecer por la actividad minera de La Colosa.

De acuerdo con el mapa de Zonificación Sísmica vigente para Colombia, el municipio de Cajamarca y un extenso sector de la Cordillera Central se encuentran en un área de Riesgo Sísmico Alto, relacionado por la cercanía de fuentes sismogénicas como las fallas de Palestina, Aranzazu-Manizales, Ibagué, el Sistema Romeral, la falla del río Anaime y el cerro volcán Machín. Desde esta realidad sismogénica, se podría afirmar que el proyecto de La Colosa es inviable en la medida que incrementa el riesgo de una tragedia ambiental producto de la posible ruptura de diques de colas, rupturas de piscinas de lixiviación y remoción en masa de cúmulos mineralizados que pueden contaminar los ríos y aguas subterráneas de la zona.

La Colosa puede ser el espejo de lo que ha sucedido en Cajamarca-Perú con la mina de Yanacocha: un modelo de desarrollo extractivo que a su paso ha generado inmensos daños a los ecosistemas de alta montaña y que, al día de hoy, mantiene un conflicto socioambiental de repercusión nacional que tiene al grueso de las poblaciones de esas localidades en procesos de movilización y resistencia por su derecho humano al agua y el derecho de las presentes y futuras generaciones a un ambiente sano.

Riesgos sobre el agua

La minería a cielo abierto, conocida también como minería química por utilizar agua y cianuro en el proceso de lixiviación de oro, es una de las actividades que más amenaza la estabilidad del recurso en el planeta. En este tipo de minería se utilizan cerca de 1.000 litros ($1m^3$) de agua por tonelada de roca procesada. Mientras una familia estrato 3 paga mensualmente 37.000 pesos por consumo promedio de 18 m3, las multinacionales NO PAGAN por el consumo desproporcionado de agua.

A lo anterior es necesario agregar que esta gigantesca cantidad de agua debe ser mezclada con cianuro y otros químicos altamente contaminantes, con el objetivo de poder extraer el oro diseminado que se encuentra en rangos de 1-2 gramos de oro por 1 tonelada de roca. Así mismo, hay que advertir que en este proceso se altera el ciclo hidrológico debido a que se reduce la capacidad de acumulación, infiltración de aguas subterráneas y regulación de las

aguas de escorrentía. Esto es producto de la desaparición de bosques, la plastificación de miles de hectáreas de suelos y la desaparición de las montañas.

El 20 de abril de 2011, Cortolima declaró agotado el recurso hídrico superficial que discurre por el área de influencia de la Cuenca Mayor del Río Coello, razón por la cual no entregará concesiones de agua dentro de dicha área y se priorizarán las que tengan como destino el consumo humano y doméstico. Con ello quedan por fuera las solicitudes de agua para la minería.

> Como resultado de una visita en terreno al campamento donde se realizan las actividades exploratorias de AGA, la CGR (Contraloría General de la República) constató el uso de aguas lluvias mediante un sistema de captación y recolección de las aguas de escorrentía superficial y subsuperficial, por medio de un sistema de canales paralelos impermeabilizados y transversales a las pendientes de las montañas (…) aspecto que interfiere en el ciclo hidrológico normal de las cuencas donde se realiza y que afecta en últimas el suministro del Recurso Hídrico de las quebradas afluentes del área (...). En consecuencia, la Contraloría General de la República ADVIERTE al Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial -MAVDT- y a la Corporación Autónoma Regional del Tolima -CORTOLIMA-, que cualquier pronunciamiento respecto a nuevas actuaciones administrativas sobre el proyecto minero de La Colosa de AGA S.A., deberá tener en cuenta los hechos expuestos en la presente Función de Advertencia, con el fin de evitar un grave daño ecológico irreversible sobre Zonas de Especial Significancia Ambiental, el recurso hídrico, las poblaciones asentadas en el área de influencia del proyecto, y otras actividades económicas presentes en la misma, es decir, prevenir los posibles Pasivos Ambientales y Sociales que pueden derivarse de dichas actividades mineras en el área en cuestión (Contraloría General de la República: 2011b, 7).

¿Por qué adoptar lo que otros rechazan?

El cianuro se encuentra prohibido en muchos lugares del mundo. Para no dejar campo a las especulaciones, es importante señalar algunos lugares del mundo en donde actualmente se encuentra prohibida y regulada la minería de lixiviación con cianuro:

- **Estados Unidos:** en el estado de Colorado, está prohibido su uso en los condados de Summit, Conejos, Costilla, Gilpin y Gunnison.

- **Canadá:** Montana, por intermedio de una iniciativa ciudadana en 1998, prohibió el uso de cianuro en minas de oro y plata a cielo abierto.

- **Turquía:** a través de la Decisión 1997/2311, el Consejo de Estado de Turquía decidió no permitir la producción de oro a través del proceso de lixiviación de cianuro.

- **República Checa:** el senado checo y su parlamento prohibieron la producción de oro mediante el proceso de lixiviación con cianuro (Ley Minera de 1991, artículo 30).

- **Alemania:** en el año 2002 se emitió un decreto que prohíbe la minería de lixiviación con cianuro.

- **Argentina:** en las provincias de Chubut, Río Negro, Tucumán, Mendoza, La Pampa, Córdoba y San Luis se ha prohibido la utilización de cianuro en los procesos de recuperación de metales.

- **Costa Rica:** en el año 2002 este país centroamericano dictó una moratoria con relación a minas a cielo abierto que utilizan cianuro.

- **Unión Europea:** a través de la Directiva 2006/21/EC estableció una serie de requisitos para los procesos extractivos que limitan el uso del cianuro.

La pregunta que surge de lo anterior es ¿por qué lo que para estos países es bueno y legal técnica, ambiental y económicamente, es malo para nosotros? El gobierno y nuestros dirigentes nos podrán pedir que hagamos muchas cosas, menos que dejemos a un lado el sentido de realidad y el sentido común.

Irregularidades en la sustracción de 6,39 hectáreas de la Reserva Central Forestal de Colombia

El MAVDT plantea que, en términos naturales,

> los ecosistemas boscosos presentes en la unidad de Ordenación Cajamarca - Ibagué, tienen más funciones para servicios ambientales que para explotación comercial, cuya integridad está comprometida debido a la expansión de frontera agrícola y ganadera y recientemente al desarrollo de infraestructura vial. De las características de estos bosques se deriva que deben ser destinados a la conservación para la protección y regulación de las fuentes hídricas, haciendo uso de los bienes y servicios ambientales y ecológicos que estos prestan
>
> De acuerdo a la clasificación propuesta por HOLDRIDGE el ecosistema presente en el área corresponde a bosque muy húmedo montano el cual recibe un promedio general de lluvias entre los 1000 y 2000 mm anuales, los cuales aunados a la presencia de vientos húmedos hacen del ecosistema una de las formaciones más importantes en la oferta de bienes y servicios ambientales relacionados con la regulación hídrica.

> De acuerdo con el recorrido de campo se pudo evaluar que los bosques naturales que se encuentran dentro de la zona objeto de estudio se caracterizan principalmente por ser bosques en estado sucesional tardío o avanzado, cuyos individuos se encuentran distribuidos en los estados latizales y fustales; se exhiben especies tolerantes a condiciones climáticas y edáficas especiales, provocando una tendencia a la homogeneidad.
>
> De igual manera, debido a las complejas condiciones climáticas dentro de estos ecosistemas se da lugar a la presencia de bosques importantes como reguladores de agua, cuyo sotobosque se encuentra formado por especies que cumplen esta misión, entre las cuales se distinguen las bromelias. Entre otras funciones estos bosques son protectores-productores, debido a la gran cantidad de servicios ambientales que de ellos se derivan, pues de ellos dependen aparte de la retención y regulación del agua, la protección de las fuentes hídricas, la biodiversidad, la riqueza paisajística y el hábitat de muchas especies de fauna, además de ser considerados como sumideros de carbono (Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial: 4 de mayo de 2009, 27).

Sin embargo, y pese a que el mismo MAVDT reconoce la importancia ecosistémica de esta región, hay que decir que a través de la Resolución 814 del 4 de mayo de 2009, modificada por la Resolución 1567 del 14 de agosto de 2009 y ratificada por la Resolución 2014 del 20 de octubre de 2009, se aprueba la sustracción parcial de 6,39 hectáreas de la Reserva Central Forestal de Colombia con el objeto de continuar las perforaciones del subsuelo, extraer núcleos de roca para analizarlos y realizar pruebas piloto de tipo metalúrgico: una incoherencia más que manifiesta.

El MAVDT desconoció los aportes de la Procuraduría General de la Nación, entidad que representa a los ciudadanos ante el Estado, la cual en una comunicación del 21 de noviembre de 2008dirigida a la directora de Ecosistemas del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, hace petición de negar la solicitud de sustracción del área de reserva forestal, dado que los problemas ambientales serán de gran magnitud y en algunos casos irreversibles. La Procuraduría Judicial Ambiental y Agraria, en el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 814 de 2009, argumenta: "es evidente que lo que aquí se pretende es la legalización de actuaciones vulneratorias de las normas ambientales antes citadas e, incluso de las normas propias del contrato de concesión minera otorgado por INGEOMINAS (cláusula 5), situación que per-se lo deja incurso en una causal de caducidad del contrato, de conformidad con lo estipulado en el artículo 112 literales h, e, i, del Código de Minas" (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial: 14 de agosto de 2009).

El MAVDT no tuvo en cuenta tampoco que el Plan de Ordenamiento de la Cuenca Mayor del Río Coello y el Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio de Cajamarca no contemplan la vocación minera dentro de los usos del suelo. Asimismo, se desconocieron los conceptos negativos de parte de la Contraloría Departamental del Tolima, la Personería Municipal de Ibagué y la Corporación Autónoma Regional del Tolima.

AngloGold Ashanti Colombia S.A violenta la normatividad ambiental

El día 29 de abril del año 2009, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial profirió la Resolución 0785 de 2009, por medio de la cual formula pliego de cargos a AngloGold Ashanti Colombia S.A. por presunta infracción de la normatividad ambiental vigente, en el sentido de haber realizado actividades en la Reserva Central Forestal (según lo declara la Ley 2ª de 1959) sin que se realizara la correspondiente sustracción del área, conforme a lo ordenado en el artículo 210 del Decreto 2811 de diciembre 18 de 1974. Sin embargo, el 4 de mayo de 2009, 2 días hábiles después de emitir la resolución de pliego de cargos, expidió la Resolución 0814 de 2009, en la que autoriza efectuar la sustracción parcial y temporal de 6,39 hectáreas de la Reserva Central Forestal, para adelantar los estudios y demás actividades relacionadas con la fase de exploración minera, de acuerdo con lo definido en el Código de Minas (Ley 685 de 2001). Con ello, el Ministerio legalizó la ilegalidad.

Un año después de proferir pliego de cargos y autorizar la sustracción del área de la Reserva Central Forestal, el MAVDT, mediante Resolución 1481 del 30 de julio de 2010, declaró responsable a la empresa AngloGold Ashanti Colombia S.A. del cargo único formulado mediante la Resolución No. 785 del 29 de abril de 2009 e impuso como sanción una multa de $139.256.000 pesos m/cte. En este caso el deber ser del asunto debió ser la suspensión total de las actividades de la AGA en Colombia, dado que violentó la ley colombiana.

El 8 de septiembre de 2010, mediante oficio radicado 4120-E1-114256, la empresa AngloGold Ashanti Colombia S.A. presentó recurso de reposición contra la Resolución 1481 del 30 de julio de 2010. Entre los planteamientos a los que recurre la AGA para tal fin estuvo el de "argumentar que la fase exploratoria no hace parte de la actividad minera y que solo la fase de explotación constituye una actividad económica como tal" (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial: 20 de diciembre de 2010). Al respecto, la AGA "olvida" que el artículo 2 del Código de Minas regula "la industria minera en sus fases de prospección, exploración, construcción y montaje, explotación, beneficio, transformación, transporte y promoción de los minerales"; desde este entendido, la minería es una actividad compuesta por varias fases. El MAVDT, a través de la Resolución 2631 del 20 de diciembre de 2010, resolvió: "confirmar en su totalidad la Resolución 1481 del 30 de julio de 2010 que declara responsable a la empresa ANGLOGOLD ASHANTI COLOMBIA S.A del cargo único formulado mediante la Resolución No. 785 del 29 de abril de 2009, de acuerdo con las razones expuestas en la parte motiva del presente acto administrativo"[5].

5 Ibíd.

AngloGold Ashanti Colombia S.A.: peor empresa del mundo

AngloGold Ashanti es la tercera multinacional más grande del mundo en lo que respecta a la explotación de oro. Cuando llegó a Cajamarca lo hizo con el pseudónimo de Sociedad Kedahda S.A. Esta empresa "ha estado involucrada en graves violaciones de derechos humanos en muchos lugares de Colombia que son análogas a las violaciones en las que la misma empresa ha estado involucrada en otros países del Sur Global donde opera, siendo la República Democrática del Congo uno de los casos más dramáticos y escandalosos (CENSAT Agua Viva: 2010).

El 30 de junio de 2011, *La silla vacía* publicó un informe sobre la AGA titulado "Las preguntas detrás de AngloGold Ashanti"; en este se revelan algunos datos que vinculan a la empresa con conflictos de diversos tipos:

> En junio del 2005, Human Rights Watch HRW denunció que la multinacional Anglogold Ashanti se alió con un grupo armado en el Congo; el Frente Nacionalista e Integracionista FNI - para explotar el oro en el norte del país. La minera le dio apoyo financiero y logístico al FNI a cambio de favores políticos, y ante las denuncias de HRW la multinacional dijo que era un momento en el que era inevitable acercarse al FNI en Mongbwalu, la zona dónde tenían la mina (…). En Ghana, Anglogold Ashanti tiene dos minas de oro, y en una de ellas ubicada en Teberebie, los campesinos denunciaron en 2008 que la multinacional se estaba adueñando del agua y de todas las tierras en la zona. El año pasado, la autoridad ambiental local suspendió la explotación en esta mina por razones ambientales. Anglogold explotó oro allí por 12 años y aún está siendo cuestionada por evasión de impuestos, mostrando ingresos inferiores a los reales[6].

A lo anterior se le suma la siguiente información que da la Colombia Solidarity Campaign en "La Colosa: la búsqueda de *El Dorado* en Cajamarca, Colombia":

> Enriquecida durante la era del Apartheid en Sudáfrica, se le concedió el premio de Greenpeace "Public Eye Award" por ser la *Compañía Más Irresponsable del Mundo*, debido a sus deplorables actuaciones en términos de derechos humanos y agresiones al medio ambiente en Ghana, un país donde la compañía ha estado operando durante muchos años. AGA también ha sido acusada de tener vínculos con actividades paramilitares en áreas de Colombia, en particular, el Sur de Bolívar y Cauca, también en la República Democrática del Congo, o por los abusos de fuerzas de seguridad privada en Ghana, África (Colombia Solidarity Campaign: 2011).

6 *La Silla Vacía.* "Las preguntas detrás de AngloGold Ashanti", Publicación digital en http://www.lasillavacia.com/historia/las-preguntas-detras-de-anglogold-ashanti-25503

Monitoreo ambiental de La Colosa

El 19 de enero del 2011, el representante estudiantil del Consejo Superior de la Universidad del Tolima, junto al Comité Ambiental en Defensa de la Vida, logran evitar que el Alma Máter firmara el convenio con la AGA para realizar el monitoreo ambiental permanente durante la fase de exploración en la zona de influencia del proyecto minero La Colosa. Los estudiantes expusieron, entre otros, los siguientes argumentos para oponerse al convenio:

1. El convenio es para realizar el monitoreo ambiental de la fase de exploración del proyecto La Colosa, la cual se viene desarrollando, según información de la misma empresa, desde el año 2007. Este tipo de estudios deben realizarse previamente al inicio de la exploración, ya que estas actividades de por sí, al momento actual, ya habrán resultado en una reducción de la biodiversidad de la zona y en cambios sustanciales de las dinámicas etológicas de las especies animales que hacen presencia en estas regiones naturales.

2. En el contrato, hay una cláusula que no permite la libre divulgación de los resultados de la investigación. Esto va en contra de la ética de la investigación académica objetiva e independiente.

3. El monitoreo ambiental se limitaría exclusivamente a la zona donde se está llevando a cabo la exploración. Este no tiene en cuenta las zonas aledañas de la Reserva Forestal Central en donde se ubican ecosistemas alto andinos, que por su condición natural -ecológica deberían ser considerados ecosistemas estratégicos.

4. El municipio de Cajamarca se caracteriza por ser despensa agrícola para frutales y hortalizas de clima frio y templado. Vocación productiva que viene desarrollándose desde hace aproximadamente 100 años, que necesariamente va a ser afectada, dada la naturaleza propia de las actividades megamineras, en donde se utilizan químicos de alta toxicidad, maquinaria industrial y explosivos. En la implementación del proceso necesariamente hay contaminación de suelos, agua, aire, pérdida de biodiversidad, deforestación, alto riesgo de accidentes, etc.

5. Es injustificable: desde el punto de vista ambiental (Relación Naturaleza-Sociedad) que este tipo de proyectos se adelanten en ecosistemas de alta fragilidad ambiental, como son los ecosistemas alto andinos. En este aspecto queremos llamar la atención sobre la emergencia social, económica y ecológica que decretó el gobierno central, dado que hasta el 17 de diciembre, según cifras oficiales se reportan: 2´121.894 personas y 415 mil familias afectadas por las inundaciones y los deslizamientos de tierra, 257 muertos, 75 desaparecidos, 695 municipios afectados, de los 1.100 municipios existentes en el país, tres mil viviendas destruidas, 303.155 viviendas averiadas y 678 vías afectadas. Esto acontece, en parte, por la tala indiscriminada de los bosques que sustentan la regulación hídrica de las cuencas. En este caso estamos hablando de la parte alta de la Cuenca Mayor del Río Coello (Comité Ambiental en Defensa de la Vida: 2011).

En 2011 se registraron no menos de 50 movilizaciones contra la minería, muchas de ellas impulsadas por organizaciones sociales que han ido consolidando una agenda de defensa de sus recursos naturales.

Aunque el convenio fue detenido en la Universidad del Tolima, lamentablemente cuatro meses después la AngloGold Ashanti logró firmarlo con la Universidad de Caldas:

> [El] contrato fue aprobado con cinco votos, y bajo la figura de ad-referéndum, sin dar a conocer en ningún momento a la comunidad académica e interesada, los términos de referencia. Tampoco se proporcionó el espacio que generara una discusión detallada ante la comunidad académica sobre las implicaciones legales, ecológicas, políticas, sociales y ambientales, que se desprenderán de dicho contrato. Por la naturaleza, la intervención a derechos e intereses colectivos, necesita la discusión y participación de la comunidad para la toma de estas decisiones (…) La cláusula de confidencialidad décimo sexta, establece que las partes no pueden divulgar la información suministrada en el desarrollo de ese convenio. Hecho que preocupa a la comunidad académica, puesto que a nombre de la Universidad de Caldas, se realizarán una serie de actividades y aplicación de resultados que no se darán a conocer a sus miembros, ni a las comunidades afectadas del Tolima (Observatorio de Conflictos Ambientales: 2011).

Teniendo en cuenta lo anterior, la comunidad de la Universidad de Caldas, respaldada con 1.200 firmas de estudiantes, profesores y empleados, solicitó formalmente al rector

la derogatoria del contrato y la realización de una audiencia pública[7]. Lamentablemente, las directivas universitarias no permitieron el proceso de consulta universitaria, vulnerando así los derechos constitucionales de participación democrática de los sectores que constituyen la comunidad universitaria.

Sobre el proceso de resistencia a La Colosa

Los conflictos socioambientales causados por los proyectos mineros cada vez cobran más fuerza; es por esto que durante 2011 "se registraron no menos de 50 movilizaciones contra la minería, muchas de ellas impulsadas por organizaciones sociales que han ido consolidando una agenda de defensa de sus recursos naturales" (Pardo: 2011). Para Álvaro Pardo (2011), "La Audiencia Pública realizada en Bucaramanga en contra del proyecto de Greystar en el páramo de Santurbán marcó el inició de dichas expresiones contra proyectos que, aunque de interés nacional, no prosperan por falta de la licencia social y ambiental. Otras organizaciones que se movilizan en contra del proyecto La Colosa en Tolima, o en Marmato, o por el desvío del río Ranchería en la Guajira, siguen el ejemplo de Bucaramanga".

El caso del proyecto minero de La Colosa evidencia un fuerte conflicto socioambiental entre quienes promueven la defensa de los ecosistemas de alta montaña, la cabecera de la Cuenca Mayor del Río Coello, la vocación agropecuaria, el territorio, el agua, la seguridad, soberanía y autonomía alimentaria, y los sectores gremiales y sociales que proponen que el emprendimiento traerá crecimiento económico.

Ecotierra fue la primera ONG ambientalista del departamento del Tolima que comenzó a hacer resistencia al proyecto de La Colosa. Con el trascurrir del tiempo surgieron un sin número de organizaciones sociales, ecológicas, campesinas, juveniles y de profesionales que se articularon a esta causa e hicieron de este movimiento uno de los más importantes del país, como el Comité Ambiental en Defensa de la Vida, Conciencia Campesina, Conservación Natural, Observatorio Ambiental de la Universidad del Tolima, Alternativa, Conciencia Ambiental y La Red Ambiental y Cultural "La Reversa". Algunas de estas organizaciones ya hacen parte de la Red Nacional Contra la Megaminería Trasnacional.

El trabajo que desarrollan estas organizaciones es muy diversificado e incluso especializado. Algunas de las acciones que desarrollan son: marchas, tomas culturales, barriadas informativas puerta a puerta, visitas a los colegios, foros académicos, conferencias, seminarios (locales, nacionales e internacionales), asambleas, conversatorios ciudadanos, etc. Con este sinnúmero de actividades se pretende sensibilizar al mayor número de personas, sin impor-

7 Video sobre la oposición de estudiantes y profesores al convenio entre la AGA y la Universidad de Caldas. http://www.youtube.com/watch?v=HQqs5i4TpcI

tar sus convicciones político-partidarias o religiosas: la idea es integrar la mayor cantidad de ciudadanos a esta lucha por la defensa del patrimonio natural y cultural de los tolimenses. Se ha intentado que las jornadas de trabajo se encuentren mediadas por la creatividad, la alegría, el dinamismo, el arte, la cultura y la recreación, en el entendido de que la única posibilidad que existe para detener La Colosa radica en la capacidad que se tenga para movilizar a la población.

El 3 de junio del 2011 se desarrolló la Primera Marcha Carnaval en Defensa de la Vida, la cual logró movilizar cerca de 12.000 personas. El 14 de octubre de este mismo año la jornada de protesta social incrementó su convocatoria hasta 20.000 personas.

En el escenario del ciberespacio, en especial, el de las redes sociales, encontramos más de una veintena de grupos de Facebook en contra de La Colosa, entre los que se encuentran: "Todos en contra de la explotación minera en Salento", con 13.500 miembros; "Por la defensa de la vida, no a la mina de oro Cajamarca-Tolima", con 10.000 miembros", y "1.000 fotografías contra La Colosa", grupo en donde se exponen imágenes de personas en el mundo que rechazan este emprendimiento.

Pensar y actuar distinto

¿Qué tal si en lugar de pensar en acabar con nuestros ecosistemas, y por ende con su biodiversidad asociada, aprovechamos el alto endemismo y concentración de especies de aves que tenemos? Cajamarca, Tolima, es despensa agrícola para Colombia, ¿por qué, en lugar de resquebrajar esta importante dimensión social y cultural, no lo potenciamos y lo ponemos en función de fortalecer la soberanía, seguridad y autonomía alimentaria de todos los colombianos, con el objetivo de superar el hambre y desnutrición que padecen millones de personas? Estas son algunas ideas de lo que podemos realizar a partir de pensar por cuenta propia, aprovechando todas nuestras potencialidades sociales, territoriales y naturales.

Es importante que entre todos y todas exijamos al Estado colombiano que se garantice la efectividad de los principios y fines previstos en la Constitución, la Ley y los Tratados Internacionales para proteger y conservar las áreas de especial importancia ecológica para los colombianos y el mundo entero.

Bibliografía

AngloGold Ashanti. *Reporte del País Colombia 07*, 2007.

Colombia Solidarity Campaign. "La Colosa: la búsqueda de *El Dorado* en Cajamarca, Colombia", 2011.

Contraloría General de la República. *Informe del estado de los Recursos Naturales y del Ambiente 2010-2011*, 2011a.

_____. Función de advertencia - *Prevención de amenaza al recurso hídrico en la ejecución del proyecto de La Colosa*, 2011b.

Censat Agua Viva. "Conflictos Socio-ambientales por la Extracción Minera en Colombia: Casos de la Inversión Británica", 2010, Publicación digital en http://www.censat.org/censat/pagemaster/0qmgpfuh9zfaaghwnzahryo2ahvq1w.pdf

García, Renzo. "Acciones sociales frente a la minería. La Colosa, proyecto de minería a cielo abierto de lixiviación con cianuro", 2011.

La Silla Vacía. "Las preguntas detrás de AngloGold Ashanti", Publicación digital en http://www.lasillavacia.com/historia/las-preguntas-detras-de-anglogold-ashanti-25503

La República, "Anglogold Ashanti es un ejemplo en exploración, pese a los problemas", Separata: asuntos mineros, 21 de diciembre de 2011.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. *Resolución 2631*, 20 de diciembre de 2010.

_____. *Resolución 814. "Por la cual se sustrae parcial y temporalmente una superficie mínima de la Reserva Nacional Forestal Central y se toman otras determinaciones"*, 4 de mayo de 2009.

_____. *Resolución 1567. "Por la cual se resuelven unos recursos de reposición y una solicitud de revocatoria directa en contra de la Resolución 814 de 2009"*. 14 de agosto de 2009.

Observatorio de Conflictos Ambientales. "NO al Convenio Universidad de Caldas & Anglogold Ashanti", Universidad de Caldas, Publicación digital en http://www.conflictosmineros.net/contenidos/10-colombia/7577-no-al-convenio-universidad-de-caldas-a-anglogold-ashanti

Pardo, Álvaro. "La locomotora minera puja, pero el Gobierno perdió el año", 2011, Publicación digital en http://www.pacificocolombia.org/novedades/locomotora-minera-puja-pero-gobierno-perdio/565

Quiñones, Aida, et al. "Conflicto Minero: La Colosa-Cajamarca", Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Estudios Ambientales y Rurales. Maestría en Gestión Ambiental. Doctorado en Estudios Ambientales y Rulares, 2011.

Video donde la funcionaria María Isabel Abad comenta las dimensiones que tendría La Colosa: http://www.youtube.com/watch?v=pN0fNTMW-Hs

Video sobre la oposición de estudiantes y profesores al convenio entre la AGA y la Universidad de Caldas: http://www.youtube.com/watch?v=HQqs5i4TpcI

EN DEFENSA del PÁRAMO de SANTURBÁN

Cronología de una lucha que apenas comienza...

Mario Flórez Flórez

Corporación Compromiso. Santander
Comité de Defesa del Páramo de Santurbán

Introducción

Santander es un departamento muy importante en la política minero-energética nacional por todo el potencial minero que se encuentra en su subsuelo y en la Cordillera Oriental. Por esta condición, la locomotora minera y las multinacionales tienen sus ojos puestos sobre diferentes puntos del territorio donde se encuentran yacimientos de oro, plata, níquel, carbón y uranio, entre otros, en municipios como California, Vetas, Surata, San Vicente de Chucurí, el Carmen de Chucurí, Charalá, Landazuri, Vélez, Santa Bárbara, Piedecuesta y Cerrito.

El Páramo de Santurbán se encuentra localizado en la Cordillera Oriental de Colombia, por encima de la cota de los 3.000 msnm, según el Instituto de Investigaciones Alexander Von Humboldt, entre los departamentos de Santander y Norte de Santander, a 67 kilómetros de Bucaramanga. Tiene una extensión de 90.000 hectáreas, distribuidas entre los 3.000 y los 4.500 msnm, en los municipios de California, Vetas, Tona, Charta, Silos, Mutiscua y Cucutilla.

El Páramo de Santurbán es una "fábrica de agua", una estrella hídrica que abastece de agua para el consumo doméstico a más de 2.200.000 personas que ocupan las Áreas Metro-

politanas de Cúcuta y Bucaramanga y a 20 municipios más de los dos departamentos, con un potencial futuro de 10 millones de habitantes.

En el territorio colombiano se encuentran 34 páramos, que representan el 49% del total de los páramos de Latinoamérica; ocupan una extensión de 1.932.987 has[1], es decir, 1,7% del territorio nacional. De estos páramos, 22 están seriamente amenazados en su ecosistema por la minería de oro, plata y carbón, pues se han entregado 391 títulos mineros en concesión ubicados en ellos. Los páramos aportan el 70% del agua que consumen los colombianos: 2.109 metros cúbicos[2].

En el departamento de Santander, después de quince años de trabajos de exploración, la compañía minera Greystar Resources Ltda., de origen canadiense, estructura y entrega a finales del mes de diciembre de 2009 el Estudio de Impacto Ambiental, EIA, al Ministerio del Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, MAVDT, y solicitar la licencia ambiental para explotar oro y plata a cielo abierto en el proyecto Angostura, ubicado en los municipios de California y Vetas, en el Páramo de Santurbán. Esta compañía dispone de un poco más de 30.000 has de tierra concesionadas por parte de Ingeominas en esta zona de páramo.

Según las características del proyecto Angostura en la fase de explotación previstas en el EIA, Angostura, el tajo, corte o pit tendrá 220 has de boca y una profundidad mínima de 200 metros y de allí se extraerán 1.075 millones de toneladas de roca, de las cuales 775 millones son estériles y las otras 300 millones entran al proceso de molienda que termina en las pilas de lixiviados. En esta excavación la minera utilizaría 230 toneladas diarias de explosivos de ANFO y 40 toneladas diarias de cianuro para separar el oro y la plata del material depositado en las pilas.

La principal amenaza proviene del gobierno nacional, pues, a pesar de que por la Ley Ambiental y la Ley Minera está prohibido hacer cualquier tipo de actividad minera en los páramos de Colombia, Ingeominas se ha dedicado a violar las leyes adjudicando concesiones a las multinacionales en estas zonas. El peligro para el Páramo de Santurbán y las aguas que de allí fluyen para los acueductos municipales, no solo proviene de la Greystar Resources; allí también están anidadas otras seis compañías, todas ellas desarrolladoras de proyectos mineros, que hacen parte del Distrito Minero de California, Vetas y Surata, como se muestra en la siguiente tabla.

1 "Minería amenaza los páramos", en *El Espectador*, enero 25 de 2011. http://www.elespectador.com/impreso/politica/articulo-247071-mineria-amenaza-paramos

2 Germán Augusto Figueroa Galvis. Gerente del Acueducto Metropolitano de Bucaramanga. Ponencia en el foro internacional "La explotación minera a cielo abierto y el recurso hídrico", 2010.

Empresa	Se llamaba	Has concesión	Títulos mineros	Cotiza bolsa	No. proyectos	Fase	Altura
Eco-oro mineral Corp.	Greystar	30.000					
S.D	Toronto	1	Exploratoria				
avanzada	+ de 3.000						
Aux. Acquisition	Venta						
Gold	4.591	10					
---	2	2° Exploración avanzada	2.600-3.200				
Galway Resources	---	1.102	S.D	Toronto	2	Exploración preliminar	S.D
Euro Resources Corp.	New Global Ventures	32.734	10	Toronto Frankfurt	2	Exploración preliminar	S.D
Continental Gold	---	5.979	5	Toronto	1	Exploración preliminar	S.D
Calvista Gold Corp	---	S.D	S.D	Toronto	1	Exploración preliminar	S.D
CB Gold	---	1.000 + 72.805 N.S	9	Toronto	2	Exploración preliminar	2.800-4.200

Es importante resaltar algunos elementos que ayudan a caracterizar estas compañías:

- Eco Oro mineral, cuenta con financiación de la Corporación Financiera Internacional, del Banco Mundial, desde marzo de 2009.

- AUX Acquisition Inc., no cotiza en ninguna bolsa. Es propiedad del empresario brasileño Eike Batista, quien en febrero de 2011 compró la Ventana God Corp. por 1.500 millones de dólares; su mayor deseo es llegar a ser el hombre más rico del mundo, hoy ocupa el noveno lugar.

- Euro Resources Corp. tiene como subsidiaria en Colombia a Oro Barracuda; los títulos están a su nombre.

- En el área de los títulos mineros de la CB GOLD hay 11 empresas pequeñas en fase de explotación.

El mayor impacto causado por estas compañías es la destrucción del ecosistema de páramo, con todas las consecuencias sobre las turberas y, en general, sobre la zona de recarga hídrica, por cuanto allí nacen varios ríos que abastecen de agua a más de dos millones de ha-

bitantes del nororiente colombiano. A esto se le agrega la posible contaminación de las aguas con el cianuro que se utiliza en el proceso minero y la destrucción del bosque alto andino y de la fauna de estos ecosistemas.

Por razones de supervivencia, conservación y sostenibilidad, se debe impedir que se destruyan los páramos. Para lograrlo es necesario utilizar todas las herramientas constitucionales, legales, políticas, técnico-científicas y la movilización ciudadana, en el propósito de asegurar y garantizar el abastecimiento de agua para el consumo humano en condiciones de cobertura, calidad y continuidad para todos los colombianos.

Ante esta embestida de las multinacionales que destruyen el patrimonio natural del Gran Santander, las organizaciones sociales comprometidas con la defensa del interés público nos hemos dado a la tarea de construir, con el apoyo de instituciones y personalidades democráticas, un espacio de resistencia social en defensa de nuestro territorio y de las riquezas que en él se encuentran: no solo los minerales, sino también el agua limpia para Bucaramanga como un derecho fundamental y colectivo.

En este propósito se ha venido estructurando, como proceso, un espacio colectivo que se fundamenta en los principios de la democracia participativa, la no violencia, la dirección horizontal, la deliberación y la toma de decisiones en reuniones plenarias, donde la libertad de expresión es una garantía con responsabilidad. A este espacio de reuniones y tareas permanentes, que se ha convertido en el escenario donde se fortalece la lucha contra la explotación de oro a cielo abierto o socavón en el páramo de Santurbán, lo hemos nombrado **Comité en Defensa del Agua y el Páramo de Santurbán.**

Ante la inminencia del licenciamiento del proyecto en zona de páramo a mediados de 2010, el Comité en Defensa del Agua y el Páramo de Santurbán comienza a realizar acciones legales, de organización y movilización social; desde ese momento se viene reuniendo todos los miércoles, sin interrupciones, en las sedes de las organizaciones sociales: Sintraemsdes, Corambiente y la Corporación Compromiso. Desde este espacio se piensan, organizan y planifican todas las acciones públicas del Comité y el trabajo con personas y organizaciones concretas, buscando información y apoyo para esta lucha que apenas comienza.

En este documento se pretenden registrar los hechos y eventos desarrollados en el marco de esta resistencia, los cuales se organizan teniendo en cuenta las fechas en que han ocurrido, con lo cual se hace un recorrido cronológico de esta lucha.

Acciones del proceso movimiento social

1) En el mes de febrero de 2010, el gerente del Acueducto Metropolitano de Bucaramanga, Germán Augusto Figueroa Galvis, al enterarse de la inminente aprobación del EIA y de la licencia ambiental para el proyecto minero Angostura en el Ministerio del Ambiente, advirtió a los habitantes de la ciudad de Bucaramanga sobre el riesgo que podría ocasionar

este proyecto: la contaminación con cianuro y metales pesados de las aguas que abastecen al acueducto de la ciudad. La declaración del gerente causó revuelo en los medios de comunicación, que desconocían del asunto. Incluso, un medio escrito –*El Frente*– llegó a poner en duda la veracidad de la información entregada por el directivo empresarial.

El sindicato de la empresa, Sintraemsdes, se encargó de instalar en las organizaciones sindicales y sociales del Área Metropolitana la alarma sobre los impactos ambientales del proyecto minero liderado por la Greystar. Los primeros notificados fueron la Central Unitaria de Trabajadores de Santander –CUT Santander–, la Corporación Compromiso, la Corporación –Corambiente–, Cordesco, Fundaexpresión, la Asociación Defensora de los Animales y de la Naturaleza –ADAN– y la Central Ecológica de Santander.

2) El 13 de mayo de 2010, la compañía minera aceptó una visita de miembros del Comité y la Procuraduría agraria y ambiental de Santander a la zona de exploración en California.

3) En junio de 2010, miembros del Comité solicitaron al Ministerio del Ambiente la convocatoria de una audiencia pública ambiental para cuestionar y discutir el EIA del proyecto Angostura.

4) El 5 de junio de 2010 se realizó la primera marcha contra el proyecto minero; participaron 150 personas del sindicato del acueducto, Compromiso, Fundaexpresión, Corambiente y ADAN. La marcha salió de la sede principal del Acueducto Metropolitano de Bucaramanga, transcurrió bajo una fuerte lluvia por la Avenida Quebrada Seca y terminó en el Parque Custodio García Rovira.

5) Como resultado de esta primera divulgación sobre las consecuencias ambientales, ocurrieron importantes adhesiones al Comité en Defensa del Agua y el Páramo de Santurbán:

- CUT Santander.
- La Liga de Usuarios de los Servicios Públicos Departamentales, SPD.
- El comité universitario por el agua.

Además, se inició un proceso muy serio de acercamiento con la Asamblea Departamental a través de los diputados Roberto Schmalbach (PDA) y Carlos Alberto Morales (Partido Liberal).

6) El 29 de julio de 2010 se realizó en el recinto de la Duma, en la Asamblea Departamental de Santander, una audiencia tipo foro con la participación de universidades, ONG,

el Comité del Páramo, la Greystar, algunos parlamentarios, la Defensoría del Pueblo, Ingeominas y, por supuesto, los diputados. En el evento, que duró todo el día con las barras completamente llenas, todas las partes expusieron sus argumentos, lo cual generó fuertes debates en torno a la problemática de la explotación minera en el Páramo de Santurbán.

7) El 30 de julio, la Asamblea Departamental, mediante proposición presentada por varios diputados, decidió oponerse al proyecto minero Angostura en el Páramo de Santurbán. La proposición fue aprobada por unanimidad, sin salvamento de voto o abstención de diputado alguno.

8) La propuesta de resistencia a la gran minería a cielo abierto en el ecosistema de páramo, continuó ganando amigos en todos los sectores sociales. Fue tema de discusión en la Junta Directiva de los gremios económicos, incluso en la de la Cámara de Comercio de Bucaramanga.

Dentro de los gremios se presentaron nuevas adhesiones a la lucha por la defensa del Páramo de Santurbán y el agua para Bucaramanga:

- La Sociedad de Ingenieros de Santander.
- La Sociedad de Mejora Públicas de Bucaramanga.
- La Universidad Santo Tomás, Facultad de Química Ambiental y Arquitectura

9) El 21 de agosto, la Fundación Participar, que agrupa a un amplio sector de destacados dirigentes de la ciudad y el departamento, entre los que se encuentran ex rectores de la UIS, ex gobernadores, ex alcaldes, empresarios, dirigentes gremiales y políticos, organizó en el Club de Comercio un conversatorio a puerta cerrada con personalidades académicas, gremiales, políticas y culturales. En este escenario de debate intervino como invitado especial el geólogo Julio Fierro, profesor de la Universidad Nacional y asesor del Ministerio del Ambiente, quien fijó una posición contraria al interés de la empresa minera canadiense.

10) El 26 de agosto de 2010, la Sociedad de Ingenieros de Santander realizó en el Hotel Dann Carlton un foro internacional sobre minería y páramos, con la presencia de más de 400 personas. Intervinieron en este evento expertos nacionales y extranjeros, además de la cuota de ingenieros canadienses y alemanes contratados por la Greystar. El debate se focalizó en el proyecto minero de oro y plata de Angostura y en la magnitud de sus

impactos. A pesar de todos los argumentos expuestos por la minera, con sus asesores e invitados, no consiguieron convencer al auditorio.

11) Se intensificaron las reuniones tanto en los diferentes barrios de la ciudad como en el del Área Metropolitana de Bucaramanga AMB. Para estas se convocó a miembros de las JAC, comerciantes, organizaciones barriales y comunidades religiosas con el propósito de ampliar la opinión organizada del Comité y alimentar la esperanza de derrotar al proyecto minero con la movilización social.

12) El 5 de octubre de 2010 se hizo la segunda marcha a favor del agua para Bucaramanga, en la cual participaron unas 5.000 personas. En esta oportunidad la marcha salió del Parque de los Niños, y tomó por la calle 36 hasta llegar al Parque García Rovira. Curiosamente, mientras la marcha se realizaba pacíficamente por las calles de la ciudad, había personas contratadas por la Greystar entregando periódicos y propaganda a favor de la minera.

El periódico conservador *El Frente* publicó comentarios muy duros contra los marchantes y los organizadores, en los cuales se los tilda de "falsos apóstoles del ambientalismo" y de "alcahuetes de la guerrilla".

El resultado más importante de esta marcha fue la adhesión de la Federación de Comerciantes de Santander Fenalco, a la lucha por el agua de Bucaramanga.

13) El 3 de noviembre de 2010 se realizó en el municipio de California la primera de dos preaudiencias informativas como preámbulo de la audiencia ambiental a efectuarse en este mismo municipio.

Aunque el evento debía ser organizado por el Ministerio del Medio Ambiente, se caracterizó por el dominio absoluto en logística de la Greystar y las autoridades policiales, en cabeza de la SIJIN, que estaban coordinando todo lo relacionado con el registro de asistentes y tomando fotografías a los 11 delegados del Comité en Defensa del Páramo de Santurbán. Hubo, como característica de la jornada, un permanente acoso a los disidentes del proyecto minero.

En este evento, las personas vestidas con los uniformes de la Defensa Civil y de los Bomberos, los que manejaban las cámaras de grabación y el personal de seguridad eran funcionarios de la minera Greystar Resources. La mayoría de los asistentes a la preaudiencia eran también empleados que vestían los uniformes de la Greystar y la Ventana

Gold. Así, el evento que debía organizar el Ministerio del Medio Ambiente se convirtió en un evento hecho por la Greystar y para la Greystar.

Tras sus intervenciones, los delegados del Comité en Defensa del Páramo fueron abucheados y agredidos con improperios e insultos de todo tipo. Frente a estos hechos, los delegados del Ministerio mantuvieron silencio absoluto, mientras que los delegados de la compañía expresaban con leves sonrisas una gran satisfacción.

14) El 4 de noviembre de 2010, la minera repitió la preaudiencia en el municipio de Vetas. Dado lo ocurrido el día anterior, el Comité decidió no participar en ella por razones de seguridad.

15) Por varias semanas, el Comité recogió firmas para el "Pliego Verde" en los distintos sectores del Área Metropolitana de Bucaramanga y en las organizaciones sociales vinculadas al proceso.

16) El 18 de noviembre de 2010 se produjo la tercera marcha de protesta y resistencia contra el proyecto de Angostura. La marcha nuevamente inició su recorrido en el Parque de los Niños y concluyó en el Parque García Rovira. Según el periódico *Vanguardia Liberal*, participaron aproximadamente 8.000 personas.

Por su parte, el periódico *El Frente* vociferaba de nuevo contra la marcha y acusaba al Comité, a los ambientalistas y a las personas que se oponen al proyecto de ser responsables del atraso de la región y enemigos del progreso y el desarrollo.

17) El 21 de noviembre de 2010, el Ministerio del Ambiente instaló en el municipio de California la audiencia pública para debatir sobre el EIA presentado por la Greystar en diciembre de 2009. El encargado de dirigir y coordinar la audiencia fue John Mármol, el jefe de la oficina de licencias del Ministerio.

La audiencia se realizó sin la presencia de las organizaciones y personas que la solicitamos, pues fue imposible llegar al lugar ya que, como consecuencia de la ola invernal, se dañó la vía de acceso al municipio de California: antes del municipio de Matanza, el río Surata le hizo a la carretera un enorme boquete que impedía el paso de los cinco buses donde se transportaban los opositores al proyecto.

El Comité en Defensa del Agua y del Páramo de Santurbán, había advertido por escrito al Ministerio sobre el estado de la vía. Unas semanas antes cayeron sobre la carretera

El gobernador de Santander no había mostrado interés en defender el páramo y oponerse al proyecto, cuando vio a la gente volcada en las calles luchando por el agua, decidió tomar partido por la voluntad popular expresada en la movilización social y pacífica.

enormes derrumbes de piedra y tierra que mantuvieron incomunicada la subprovincia de Soto Norte por muchos días. De estos accidentes en la carretera existen registros periodísticos en el diario *Vanguardia Liberal*.

Como no nos fue posible llegar a la cita, los opositores al proyecto dejamos constancia de este hecho ante el procurador regional delegado para los asuntos agrarios y ambientales. Además, formamos una comisión integrada por Roberto Schmalbach, presidente de la Asamblea Departamental; Florentino Rodríguez, presidente de la Asociación de Ingenieros de Santander; Rafael Ovalle, presidente de Sintraemsdes; Orlando Beltrán, presidente la Asociación Defensora de Animales, ADAN; y Mauricio Meza Blanco, de la Corporación COMPROMISO; para que en un vehículo pequeño se trasladaran hasta California y reportaran las dificultades que impedían la llegada de los miembros del Comité, y solicitaran el aplazamiento de la audiencia y, en el evento de que se pudiera llegar, seguridad para los opositores.

La comisión se reunió con el señor Mármol, el director departamental de la Policía, un delegado de la compañía minera y el procurador agrario (Dr. Serpa). Después de una hora de reunión el delegado del Ministerio negó la pretensión de aplazamiento y el

Coronel de la policía se comprometió a garantizar la seguridad en el casco urbano de California, pero no por la carretera.

La comisión llevó el mensaje a las 200 personas opositoras al proyecto, entre las que se encontraban los 40 ponentes inscritos para participar en la mentada audiencia, por lo cual se decidió por unanimidad regresar a la ciudad de Bucaramanga.

18) El 22 de noviembre de 2010, la Sociedad de Mejoras Públicas de Bucaramanga, instaló en el Hotel Chicamocha un foro sobre los impactos ambientales de la gran minería a cielo abierto, puntualmente en la zona del páramo de Santurbán. En este evento participaron expertos nacionales en diferentes áreas. Se le dio un tratamiento especial a la zona de recarga hídrica y al río Surata, por ser la fuente que abastece con sus aguas hasta en un 50% al acueducto de Bucaramanga en la época de estiaje.

19) Como el Ministerio del Ambiente decidió llevar adelante la audiencia del 21 de noviembre sin considerar los argumentos del Comité de Defensa, mediante diversas acciones jurídicas se buscó invalidarla. La veeduría La Lupa impetró una tutela ante el Tribunal Administrativo de Santander. Después de que el Tribunal falló favorablemente, fue apelada por el Ministerio. Además, se interpusieron otras tutelas ante los jueces, pero no prosperaron.

El Comité acudió ante el procurador nacional delegado agrario y ambiental con el fin de que intercediera ante el Ministerio para que se convocara una nueva audiencia, como efectivamente ocurrió. El Gobernador, Dr. Horacio Serpa, también interpuso sus oficios ante el Ministerio del Ambiente. En conclusión, el 3 de diciembre la Procuraduría le solicitó (léase ordenó) al Ministerio del Ambiente la realización de una nueva audiencia en Bucaramanga, con el propósito de escuchar a los opositores del proyecto minero de Angostura.

20) El 9 de diciembre de 2010, con la financiación y el beneplácito de la CDMB, que ha sido la celestina del proceso minero, y el Ministerio del Ambiente, se pretendió manipular al Comité de Defensa del Agua y del Páramo de Santurbán para que en la reunión del CERUIS concertara con las compañías mineras, especialmente con la Greystar, qué hacer con la economía de los campesinos, que terminan siendo triturados por la explotación de oro en California y Vetas.

Ante esta encerrona fríamente calculada por la CDMB y las mineras, los miembros del Comité presentes en ese recinto nos retiramos y dejamos por escrito nuestra protesta contra tal proceder. La declaración fue firmada también por Jorge Gómez Villamizar, represen-

tante a la Cámara por el Partido Liberal. Queda así claro que el derecho a agua limpia para el Área Metropolitana de Bucaramanga no acepta transacciones con las compañías mineras que pretenden explotar oro en el páramo y contaminar las aguas con cianuro.

21) En los días restantes del mes de diciembre y los primeros días del mes de enero de 2011, se dinamizó el trabajo en reuniones con los líderes gremiales, sindicales, estudiantiles, comunales y políticos afectos a esta causa, y se realizaron tareas de evaluación y programación de las acciones para el 2011. En ese momento estaban todavía pendientes la nueva audiencia pública y las acciones de formación y movilización como medidas de fuerza para impedir el licenciamiento del proyecto Angostura.

22) Los últimos 15 días del mes de enero y el mes de febrero se atendieron reuniones en los barrios de los municipios del Área Metropolitana y una reunión en el municipio de San Gil convocada por Fenalco, todo con la intención de preparar la cuarta marcha, a realizarse el 25 de febrero de 2011.

Se realizaron muchas reuniones de coordinación entre estudiantes de las diferentes universidades, el Comité del Páramo y el Comité del Agua, del que hacen parte, la Universidad Santo Tomás, la Sociedad de Mejoras Públicas, la Sociedad de Ingenieros de Santander y Fenalco Santander. Este comité de gremios alrededor del agua lo ayudó a conformar el ingeniero Germán Augusto Figueroa Galvis, quien logró llevar la discusión del tema del agua y del Páramo de Santurbán a la Junta Directiva de la Cámara de Comercio. Esta organización de comerciantes no consiguió ponerse de acuerdo en oponerse al proyecto minero, pero tampoco lo pudo respaldar abiertamente por falta de votos suficientes para hacerlo.

23) El 25 de febrero de 2011 se realizó la cuarta demostración pública, bautizada como la Gran Marcha, convocada por Fenalco Santander y el Comité de Defensa del Agua y del Páramo de Santurbán. Para realizarla se tuvieron que superar varios obstáculos que van desde la seguridad de la marcha a tener que aceptar la imposición del recorrido por parte del alcalde Fernando Vargas, quien determinó que el recorrido debía ser por la 27, saliendo de la Puerta del Sol, y no por la carrera 33, como inicialmente se solicitó.

Las autoridades militares de la segunda división del ejército presionaron al director de Fenalco para que desmontara la marcha, argumentando que supondría riesgos de seguridad para la ciudad y para los mismos marchantes. Asimismo, las directivas nacionales de Fenalco intentaron que el gremio no se vinculara a estas prácticas sociales, por cuanto dejaba la sensación de que la organización se estaba oponiendo a la locomotora minera del gobierno Santos. Fue tal la preocupación de Erwing Rodríguez Salha, presi-

dente de Fenalco, que le entregó al presidente Santos un documento aclaratorio sobre el asunto.

En Bucaramanga había un ambiente de gran controversia conceptual sobre el papel de los gremios en la sociedad, a la vez que la clase dirigente de la ciudad sostenía un debate político e ideológico respecto a los problemas que afectarían la gobernabilidad si a futuro, por ejemplo, no pudiera garantizarse el abastecimiento de agua limpia para la ciudad. Esto ha permitido la creación de nuevos escenarios de participación directa de las organizaciones sociales en los asuntos locales respaldados por sectores sociales y gremiales.

La cuarta marcha finalmente tuvo dos puntos de salida: uno en Neomundo, donde se congregaron los Sindicatos, y otro en la Puerta del Sol, punto propuesto y autorizado por la Alcaldía, desde donde partió una gran multitud de ciudadanos. A la Gran Marcha, la gran movilización por el agua, concurrieron estudiantes de todas las universidades del Área Metropolitana y de los colegios públicos y privados, profesores, comerciantes, empresarios, habitantes de los barrios populares y altos de la ciudad, comunales, sindicatos representados por la CUT Santander, la CGT, taxistas, transportadores, vendedores ambulantes… En fin, se calcula una asistencia de entre 45.000 y 50.000 personas. Los que no pudieron acompañar la marcha la recibieron con aplausos, banderas, picaduras de papel, etc.

La marcha, llena de colorido, alegría y entusiasmo, transcurrió pacíficamente desde el comienzo hasta el final, que fue en la Plazoleta Luis Carlos Galán. Los marchantes ocupaban los dos tramos de la carrera 27 y la calle 37. Era un río de gente tranquila, pero resuelta a defender el agua de su ciudad frente a cualquier amenaza latente o real.

Más de la mitad de las personas que desfilaron aquel memorable día no llegaron a la plaza, punto de concentración, pues el espacio resultó muy estrecho para albergar la confianza y la alegría de tanta gente. Entre las consignas movilizadoras estaban: "¡Agua sí, oro no!" y "Fuera Greystar de Santurbán".

Esta Gran Marcha fue acompañada simultáneamente por un gran plantón ante el Ministerio del Medio Ambiente en Bogotá, convocado por parte del movimiento sindical, organizaciones ambientalistas y grupos estudiantes; una concentración en el Parque Santander de la ciudad de Cúcuta; y otro plantón ante la Alcaldía en el municipio de Pamplona.

Si bien es cierto que la Resolución 1015 le propina un fuerte golpe al proyecto minero de la Greystar, no significa que le haya cerrado definitivamente el paso a las compañías mineras para explotar el páramo de Santurbán.

Los alcances de la Gran Marcha y la Resistencia Social

24) El 4 de marzo de 2011 se realizó la segunda audiencia sobre el proyecto minero de Angostura, en la que comenzaron a reflejarse los efectos profundos que generó la Gran Marcha por el Agua. Se llevó a cabo en un galpón del Centro de Ferias CENFER, a donde llegaron más de 4.000 personas. En las personerías de Vetas, California, Bucaramanga, en el Ministerio del Ambiente y la CDMB, 480 personas habían inscrito con antelación sus ponencias para ser presentadas en la plenaria de este evento.

La audiencia inició con una amenaza, que se repitió todo el tiempo, formulada por la encargada de la oficina de licencias ambientales del Ministerio y respaldada por el viceministro del ambiente: "si hay desorden o agresiones se levanta la audiencia". Después de todos los actos protocolarios se realizaron las distintas intervenciones: 11 de personas con derecho propio y 27 de las 480 inscritas, las demás no se pudieron hacer.

El discurso del gobernador de Santander, Dr. Horacio Serpa Uribe, se centró en la defensa del agua y el ambiente sano. Y finalmente, Manifestó su rotunda oposición al proyecto minero Angostura en el páramo de Santurbán, aunque antes de la Gran Marcha no había mostrado interés en defender el páramo y oponerse al proyecto. Solo cuando vio a la gente volcada en las calles luchando por el agua, decidió tomar partido por la voluntad popular expresada en la movilización social y pacífica.

El alcalde Fernando Vargas Mendoza delegó su vocería en el secretario de Planeación del municipio de Bucaramanga, Rodrigo Fernández Fernández, quien en su intervención manifestó su inconformidad con el proyecto Angostura y rechazó la explotación a cielo abierto por los impactos sobre el ecosistema de páramo y por el cianuro que se utiliza en el proceso de explotación. Se expresaron múltiples sospechas sobre la seriedad de esta intervención en razón a los comentarios que circulan en la ciudad de que Fernando Vargas es accionista de una de las mineras con títulos sobre el páramo de Santurbán.

Mayibe Ardila Ariza, delegada del defensor del Pueblo, Dr. Volmar Pérez, expresó su oposición al proyecto Angostura, como ya lo había manifestado en varios escenarios nacionales, incluso ante el Ministerio del Ambiente, como consta en el expediente que lleva esta entidad en el proceso de licenciamiento. El documento leído fue entregado a la secretaria de la audiencia pública.

Oscar Darío Amaya Navas, procurador delegado para asuntos ambientales y agrarios, quien intercedió para que se realizara la segunda audiencia con sede en Bucaramanga, leyó un resumen ejecutivo de su ponencia, en donde expresa su oposición al proyecto por el saldo ambiental negativo que dejaría de ser ejecutado. Finalmente pidió garantías para que los opositores al proyecto se pudieran expresarse libremente en la audiencia.

Elvia Hercilia Páez Gómez, directora de la CDMB, leyó un documento en el que expresó el desacuerdo de la entidad con el proyecto minero de Angostura. No obstante, su presentación dejó la sensación de que ella, como persona natural, tiene algún interés por la explotación de oro en Santurbán. Leyó su ponencia pero no convenció: no mostró la confianza y la firmeza necesarias para oponerse al megaproyecto minero.

Intervinieron también Medardo García Estévez y Arley Esteban Arias, alcaldes de California y Vetas respectivamente. Los mandatarios locales expresaron su respaldo al proyecto minero de la Greystar en Santurbán.

En su turno intervinieron los personeros de Bucaramanga, California y Vetas. La personera de Bucaramanga expresó sus dudas sobre el proyecto, pero le faltó fuerza en los argumentos. El personero de California cerró filas en torno al proyecto con argumentos prestados por la compañía minera. José Alberto García Clavijo, personero de Vetas, se distanció profundamente de sus colegas manifestando un no rotundo al proyecto Angostura por razones económicas, sociales, ambientales y culturales.

A nombre de la compañía Greytar Resources Ltda., intervino un ingeniero peruano que volvió a repetir los argumentos proclives muchas veces escuchados: que la minería que

ellos hacen es responsable y sostenible; que la minería a cielo abierto no pone en riesgo los recursos naturales, y mucho menos el agua; que al cierre de la mina el medio ambiente de la zona queda en mejores condiciones que las actuales; que el proyecto minero no daña el páramo por nada; etc. En fin, los participantes de la audiencia asumieron la intervención de este extranjero como un chiste flácido.

Orlando Beltrán Quezada, en representación del Comité en Defensa del Agua y del Páramo de Santurbán, cerró las intervenciones con una presentación de los argumentos del Comité para oponerse al proyecto minero de Santurbán.

De los 480 inscritos para intervenir en la audiencia solo lograron hacerlo 27 personas porque, al terminar su presentación, el señor Víctor Armando Arias Celis, quien hablaba en representación de varias personas proclives al proyecto minero, agredió físicamente a un opositor del mismo. En ese momento la Dra. Luz Helena Sarmiento Villamizar, directora de Licencias, permisos y trámites ambientales, cumplió la amenaza: declaró suspendida la audiencia ambiental.

Curiosamente, los que más fuerza hacían para que se levantara la audiencia eran los de la Greystar Resources, en cabeza de su presidente Steven Kesler y su vicepresidente Federick Felder, pues, por varias razones, era a ellos a quienes más les convenía que se suspendiera. En primer lugar, no podían resistir la argumentación técnica de gran valía que tenían los opositores al proyecto, venidos de centros de investigación, universidades, ONG y organizaciones internacionales, que dejaban en evidencia todas las mentiras seudotécnicas que, hasta la fecha, la minera mostraba como la gran conquista del saber empresarial.

La segunda buena razón para que se suspendiera la audiencia era dejar en el ambiente político e institucional la sensación de que la participación social no es un buen mecanismo para discutir cosas tan importantes como las licencias ambientales para la explotación minera, pues es introducirle mucho ruido a los asuntos económicos y a la inversión extranjera.

25) La Cámara de Comercio de la ciudad de Cúcuta, mediante oficio fechado el 4 de marzo de 2011, le solicitó al presidente Santos "No otorgar licencia ambiental a empresas que quieran intervenir en explotar yacimientos de oro en el páramo de Santurbán, pues sería una amenaza para las reservas naturales de Santander y Norte de Santander, como también para los acueductos de estas capitales, pues se podrían producir graves daños ecológicos y de salubridad para la comunidad y el ecosistema regional".

2) El 17 de marzo de 2011, Steve Kesler, presidente de la Greystar Resources Ltda., presentó un escrito ante el Ministerio del Ambiente en el cual manifiesta su deseo de retirar el Estudio de Impacto Ambiental que se había presentado en diciembre de 2009 con el propósito de solicitar licencia ambiental para iniciar el proceso de explotación de oro y plata en el páramo de Santurbán.

Kesler aclaraó que el retiro del EIA no se puede entender como una renuncia al oro de Santurbán, sino como un cambio en la forma de extraerlo: reemplazar la explotación a cielo abierto por el sistema de túnel o socavón. Así queda claro que la compañía no desiste del propósito de sacar el mineral sea como sea.

27) La compañía minera comenzó a sentir seriamente las consecuencias de la marcha del 25 de febrero. Cambiaron algunos miembros de la Junta Directiva y posesionaron personas prestantes del sector empresarial de Colombia como nuevos directivos de la Greystar.

Adicionalmente, las acciones de la compañía sufrieron un fuerte revés en las bolsas donde cotizan, situación que trajo consecuencias de carácter administrativo, pues los dueños del negocio comenzaron a descabezar a sus voceros más connotados: sacaron al presidente Steve Kesler y al vicepresidente Federick Felder y nombraron al Dr. Rafael Nieto, viceministro de Justicia en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez, como cuota colombiana en el más alto cargo empresarial de la compañía minera, la presidencia.

28) En abril de 2011, las asambleas departamentales y los gobernadores de Santander y Norte de Santander se encontraron en la ciudad de Cúcuta junto con Corponor, la CDMB y algunos representantes de gremios económicos, para tratar en conjunto los asuntos referidos a la protección del páramo de Santurbán, que hace parte de los dos departamentos como por ejemplo proceder a declarar el Parque Natural Regional de Santurbán del lado de Santander, porque en el Norte ya existe el parque de Cisavita, declarado por Corponor hace más de tres años.

El encuentro terminó con una declaración conjunta orientada a trabajar por el Gran Santander, hacer una alianza institucional para proteger y conservar el ecosistema estratégico de páramo y volverse a encontrar el 5 de junio de 2011 en el corregimiento de Berlín. En este centro poblado, perteneciente al municipio de Tona, se ha impuesto un Distrito de Manejo Integrado DMI hace cuatro años. Este DMI ya tiene un plan de manejo "aprobado" que ha generado muchos problemas y persecución a los agricultores.

29) El 31 de mayo de 2011, el Ministerio del Ambiente y Desarrollo Territorial, mediante la Resolución 1015, niega el retiro del EIA y la solicitud de licencia ambiental para explotar

oro y plata en el proyecto Angostura, ubicado en los municipios de California y Vetas dentro de los perímetros del páramo de Santurbán.

Si bien es cierto que la Resolución 1015 le propina un fuerte golpe al proyecto minero de la Greystar, no significa que le haya cerrado definitivamente el paso a las compañías mineras para explotar minerales en el páramo de Santurbán. Por el contrario, les mantiene una esperanza sobre la cual trabaja hoy con ahínco la Greystar: la minería de socavón.

30) Haciendo uso de internet y de las comunicaciones modernas, la lucha social, democrática y pacífica en defensa del páramo permeó los medios de comunicación nacionales e internacionales y, a través de la información sobre las graves consecuencias ambientales, se le propinó un golpe monumental a la confianza y credibilidad de la compañía, lo cual incrementó su desprestigio en la opinión pública de Colombia, Canadá y EE.UU, y entre sus socios y los posibles compradores de sus acciones.

Esta situación los obligó a cambiarle el nombre a la compañía, acristianarlo en español e introducir en él la falsa preocupación ambiental, lo cual resulta ser una vulgar copia de las primeras letras de la compañía de petróleos de Colombia. Finalmente, el nuevo nombre de la compañía es Eco Oro Minerals Corp; nombre que supuestamente le dará tranquilidad a sus conciencias. Sin embargo, tal como está planteado el desarrollo de los acontecimientos en el nivel nacional, no la encontrarán por ningún lado.

31) Frente a tanta presión de los alcaldes, los concejales y de la comunidad minera y campesina de Soto Norte sobre el futuro que les espera si la CDMB declara el Parque Natural Regional de Santurbán, expresada al gobernador Horacio Serpa Uribe en el municipio de Matanza en el marco de un evento de rendición de cuentas, Serpa se comprometió a generar, de común acuerdo con la Asamblea Departamental, un espacio de articulación para pensar a Soto Norte y presentar alternativas de desarrollo.

32) El 2 de junio de 2011, el gobernador Serpa y el presidente de la Asamblea, Roberto Schmalbach, convocaron a las autoridades municipales, concejales y líderes de Soto Norte, y al Comité en Defensa del Agua y el Páramo de Santurbán, la CAS, la CDMB y otras organizaciones sociales, con el fin de integrar la mesa de trabajo que tendría el compromiso de pensar alternativas de desarrollo para los municipios de la subprovincia de Soto Norte. Ya se escuchan voces en contra del Parque Natural Regional de Santurbán y del DMI de Berlín.

Entraron a hacer parte de la mesa de trabajo: seis concejales de Soto Norte, los seis alcaldes, un representante de los pequeños mineros, un delegado de los campesinos, un

funcionario de la CDMB, un funcionario de la CAS, un diputado, dos miembros del Comité en Defensa del Páramo, dos universidades, un delegado del AMB, un delegado de los gremios, un delegado de DD.HH. y un delegado del gobernador, quien preside la mesa.

En los debates ocurridos en la conformación de esta instancia participativa en el recinto de la Asamblea, quedó claro que los representantes de la gran minería no harían parte de la mesa de trabajo, a pesar de la insistencia de los alcaldes y concejales, quienes llegaron a proponer sacrificar su representación en favor de las mineras, especialmente de la Greystar. Sin embargo, el gobernador ratificó la negativa y encargó de la coordinación de la mesa a la Secretaría de Agricultura.

33) El 5 de junio de 2011, en el corregimiento de Berlín, se encontraron por segunda vez las asambleas y los gobiernos de Santander y Norte de Santander, para afinar los asuntos relacionados con el Parque Natural Regional y la posibilidad de una consulta popular en defensa del agua y los páramos del Almorzadero y Santurbán, que tienen territorio en los dos departamentos. El evento concluyó con una declaración donde se ratifican los principios rectores de protección del agua, los páramos y el ambiente sano.

Este día salieron a flote todas las contradicciones que generan el Parque Natural y el DMI. Estos conflictos son canalizados por las mineras, que se disfrazan de defensores de la pequeña minería, pero a la cual, al mismo tiempo, ellos vienen absorbiendo paulatinamente mediante la compra de los títulos mineros. Por su parte, los cultivadores de cebolla y papa se rebelan contra el plan de manejo del DMI puesto que les impide realizar sus labores agrícolas. El debate sobre el DMI se sigue expresando en las reuniones del Comité, donde los delegados de Berlín hacen presencia muy ocasionalmente.

Este encuentro se desenvolvió en un ambiente complicado de agresiones verbales, empujones y acusaciones intimidatorias contra los ambientalistas y miembros de Comité allí presentes.

34) El 13 de junio de 2011, en el auditorio Augusto Espinoza Valderrama de la Gobernación de Santander, se instaló la mesa de trabajo por Soto Norte, bajo la dirección de Elizabeth Lobo Gualdrón, secretaria del despacho de Agricultura.

La reunión se caracterizó por la presencia de un directivo gremial de la asociación de mineros, venido de la ciudad de Medellín, quien insistió y exigió su membrecía a la mesa. El dirigente gremial contó, en ese momento, con el respaldo del alcalde de California y de un concejal. Sin embargo, Elizabeth Lobo le respondió perentoriamente que los re-

presentantes de la gran minería no tenían cabida en la mesa, tal como se había definido en el evento de la Asamblea Departamental el pasado 2 de junio.

35) Dándole curso a la propuesta de la Consulta Popular por el agua, el Comité asumió este reto con todas las problemáticas reales y latentes. Se integró una comisión para que estudiara lo relacionado a la Consulta, organizara unas sesiones de capacitación sobre el tema y proyectara un documento borrador.

A finales de junio, en reunión con el señor Gobernador, el Comité asumió el deber de redactar un documento sobre la justificación y solicitud de autorización para la Consulta que sería entregada a la Asamblea Departamental para su trámite correspondiente. Con este compromiso, el Comité redactó el documento, que fue entregado al señor Gobernador a mediados del mes de julio. Después de revisarlo jurídicamente y estar de acuerdo con la pregunta que allí se formula, él lo presentó a la honorable Asamblea para que autorizara la realización de la Consulta.

La Asamblea la aprobó por unanimidad con la presencia de 12 de los 16 diputados. En el mes de agosto, el señor Gobernador entregó el documento de justificación de la Consulta, la pregunta y la autorización de la Asamblea al Tribunal Administrativo de Santander para que le hiciera la revisión constitucional, lo cual quedó radicado según expediente No. 20110058900.

El 5 de septiembre, el Tribunal Administrativo de Santander negó la Consulta Popular del Agua, prevista para adelantarse en las elecciones del 30 de octubre[3].

36) La mesa de Soto Norte, continuó reuniéndose con muchas dificultades, comenzando porque la secretaria de Agricultura delegó su responsabilidad en una contratista civil de la Gobernación, lo cual le quitó fuerza e institucionalidad ante los participantes de la mesa, que finalmente se diluyó.

Hasta este momento, así va el proceso de resistencia y defensa del páramo de Santurbán y del agua para los santandereanos y nortesantandereanos. Hay una gran preocupación de que las empresas no desistan de su interés por la explotación del oro en la zona de páramo; sin embargo, los santandereanos y los colombianos ya vimos que sí es posible

3 http://m.vanguardia.com/santander/bucaramanga/121600-anuncian-protestas-por-negativa-a-la-consulta-popular-del-agua

parar las decisiones y defender los recursos naturales por encima de los intereses de las transnacionales y el gran capital. La próxima movilización social en defensa del agua y del páramo de Santurbán se realizará el viernes 16 de marzo del 2012, día insigne para los santandereanos, porque se conmemoran 231 años del Movimiento Comunero.

Debemos continuar luchando por la defensa del territorio nacional y global, para proteger no solo los páramos, sino también las selvas andinas y tropicales, pues las mineras y petroleras transnacionales, a las cuales solo les importa el dinero, devastan nuestros ecosistemas vitales y estratégicos, contaminan las aguas de las comunidades y destruyen, además, la vida social, cultural y comunitaria.

Toda Colombia debe seguir movilizándose contra esta locomotora minera pues, si lo permitimos, será la locomotora de la destrucción y de más corrupción, con regalías que nunca llegan para resolver las necesidades de las comunidades y las regiones.

LA LUCHA por la DEFENSA del PÁRAMO de Santurbán

Rafael Antonio Prada Ardila[1]

"¡No queremos agua con cianuro, queremos agua limpia en el futuro!", gritaban enardecidos más de cuarenta mil habitantes de la ciudad bonita, Bucaramanga, ese histórico viernes 25 de febrero del año 2011. Era la primera vez que se reunía tanta gente en esta ciudad y lo hacía por una causa noble: defender el agua, que es lo mismo que defender la vida. Había gente de todas las clases sociales: amas de casa, estudiantes, obreros, doctores, maestros, vendedores ambulantes, funcionarios, desocupados, deportistas, estilistas, gerentes, modelos, enfermeras, ambientalistas, caminantes, taxistas, vendedores de minutos, periodistas, monjas, fotógrafos, recicladores, ingenieros, mendigos... La unión de toda la ciudad en torno a una misma causa era total. Pero, ¿cómo se logró ese prodigio en estos tiempos de patria boba, indiferencia e indolencia en un país donde se cometen las atrocidades más grandes y nadie se inmuta; donde se violan los derechos humanos fundamentales cada minuto y nadie dice nada, nadie protesta; donde

1 Licenciado en Idiomas de la Universidad Industrial de Santander. Especialista en Pedagogía de la Universidad Nacional a Distancia. Autor del libro *Las huellas de un nómada*. Dirección electrónica: ralphy1803@hotmail.com

la gente, tal vez paralizada por el terror, pasa de un atropello al otro sin reaccionar? ¿Qué generó esa reacción que detuvo el otorgamiento de una licencia ambiental a una multinacional en un país explotado, colonizado y recolonizado en el cual este tipo de empresas encuentra campo abonado para la explotación de recursos naturales, se ferian licencias ambientales, se entregan títulos mineros como vender pan en la esquina, los funcionarios se dejan corromper por el dinero y venden la patria por unos cuantos dólares y no existe mayor interés por la preservación de la naturaleza?, Los canadienses de la compañía Greystar Resources llegaron hace quince años a Santander sabiendo que estas tierras albergan mucha riqueza en su interior. Sigilosamente compraron títulos mineros y tierras a buen precio, exploraron la tierra en busca de oro, lo empezaron a extraer, como ya antes lo habían hecho los franceses y los estadounidenses, y le vendieron ilusiones a los lugareños, conquistándolos poco a poco. Querían sacar rápido ese oro, pero lo hacían con paciencia, como aún lo están haciendo. Además, pretendían hacer una explotación a cielo abierto, según ellos, sin ningún riesgo ecológico.

El oro, ese codiciado metal, está a buen precio en el mercado internacional y en las desoladas y azules montañas llenas de lagunas encantadas del páramo de Santurbán el oro abunda: en las entrañas de estas tierras hay millones de onzas de oro, plata y otros cuantos metales. Los de la Greystar querían (y quieren) sacar el oro de este páramo porque es fácil hacerlo en nuestro país y les representa jugosas ganancias, así dejen tras de sí contaminación, enfermedad, prostitución, alcoholismo y muerte, flagelos comunes en los lugares en los cuales las multinacionales meten las narices.

"¡Agua sí, oro no!", gritábamos todos. Los carros hacían sonar sus bocinas mientras en los balcones la gente ondeaba las banderas de Colombia y Santander y, con el pulgar arriba, se solidarizaba con los marchantes. Una profesora con sus pupilos de preescolar mostraba unas pancartas hechas por los niños a la entrada de una pequeña escuela un policía apoyaba los gritos de la multitud asintiendo con la cabeza, los jóvenes corrían, los perros ladraban, el pueblo hablaba, ¡el pueblo hablaba!, eso era lo fantástico.

Esa misma noche el Ministro de Minas, Carlos Rodado Noriega, manifestaba ante los micrófonos de los noticieros de radio y televisión que los páramos eran intocables, cuando ellos mismos le habían otorgado todas las licencias a la compañía canadiense. De ahí en adelante empezaron a hablar los que mantenían un silencio sospechoso: el Gobernador de Santander, Horacio Serpa Uribe, el Alcalde de Bucaramanga, Fernando Vargas, el Presidente de la República, Juan Manuel Santos, la Ministra del Medio Ambiente, Beatriz Uribe, los funcionarios, etc. Todos en coro condenaban una explotación de estas características, aunque antes ni la mencionaban. ¡Muy curioso este circo de la democracia!

Las voces comenzaron a susurrar palabras desde abril del año 2010. En esa fecha el sindicato del Acueducto de Bucaramanga le informó a un grupo de ONG ambientales, como Compromiso, Corambiente, Adan, Agroescuela, Cordesco, Fundaexpresión y la Central Ecológica de Santander, sobre la problemática: la compañía canadiense Greystar había solicitado

la licencia ambiental para explotar a cielo abierto el páramo. El 13 de mayo del 2010 la Procuraduría visitó la región con el fin de hacer un estudio de impacto ambiental y en el mes de junio del mismo año se envió al Ministerio del Medio Ambiente la solicitud de realizar una audiencia pública sobre el proyecto Angostura, como era llamado. Adicionalmente, se convocó para el 5 de junio la primera marcha por las calles de Bucaramanga, la cual reunió unos 300 ciudadanos.

Luego de esta primera marcha se adhirieron a la exigencia de no otorgar la licencia ambiental organizaciones cívicas y sindicales como la Central Unitaria de Trabajadores de Santander (CUT Santander), la Liga de Usuarios de Servicios Públicos, la Sociedad de Mejoras Públicas, la Sociedad Santandereana de Ingenieros, la Federación Nacional de Comerciantes (FENALCO), se constituyó el Comité Universitario por la Defensa del Agua y del Páramo de Santurbán y se hizo un acercamiento con los diputados de la Asamblea Departamental Roberto Smalbach, del Polo Democrático, y Carlos A. Morales Delgado, del Partido Liberal, quienes impulsaron un debate público con la Greystar y rechazaron tajantemente el proyecto, pues representaba un grave peligro para la región por las consecuencias ambientales negativas para el área metropolitana de Bucaramanga.

La voz seguía corriendo y creciendo por las calles y por las redes sociales de Internet y los habitantes de la ciudad de Bucaramanga comenzamos a aprender qué significaba una pila de lixiviados y los efectos del cianuro en la salud pública, entre muchas otras informaciones reservadas para geólogos e ingenieros de petróleo o metalúrgicos. Nos enteramos de que los canadienses le iban a hacer al páramo un tajo de 220 hectáreas y 200 metros de profundidad, removerían más de 1.000 toneladas de roca, y utilizarían 40 toneladas diarias de cianuro y 230 toneladas de explosivo de anfo durante 15 años seguidos, todo lo cual causaría la muerte de la flora y fauna del lugar Esta situación empezó a preocuparnos cada vez más y con mayor razón porque había un riesgo inminente de contaminar el agua que a diario consumimos. Sabíamos que el siglo XXI era el siglo de la lucha por el agua, pero no pensábamos que tendríamos que pelear tan pronto por ella.

El 5 de octubre del año 2010 se llevó a cabo la segunda marcha para alertar a la ciudadanía de la problemática. A ella asistieron unas 4.000 personas, como decía Zalamea, la audiencia crecía. Mientras en Bucaramanga, Floridablanca, Girón, Rionegro y Piedecuesta los rumores en contra de la compañía aumentaban, en las pequeñas poblaciones de Vetas y California, lugar de la explotación aurífera, la gente apoyaba a la multinacional pues la consideraban su salvación económica y la que los impulsaría por los caminos del progreso y la redención económica, a pesar de que el sector previsto para la explotación abarca alturas de más de 2.500 m.s.n.m., lo que lo ubica en zonas de bosque alto andino y de páramo, áreas protegidas por la legislación colombiana (la Ley 1382 de 2010 declara los páramos como áreas excluidas de la minería). Además, está situado entre los departamentos de Santander y Norte de Santander y la parte correspondiente a Norte de Santander había sido declarada Parque Natural Regional, por lo cual no podía ser intervenida.

El 3 de noviembre del mismo año se realizó una pre audiencia en California, a la cual asistieron mayoritariamente los empleados de la compañía y los habitantes de la región: solo nueve miembros del Comité por la Defensa del Páramo asistieron y fueron agredidos verbalmente. Al día siguiente, en Vetas, no se participó por falta de garantías. El ambiente estaba muy candente y se habían polarizado las opiniones a favor y en contra del proyecto.

El 18 de noviembre se realizó otra marcha por las calles de Bucaramanga, movilización a la que asistieron alrededor de 8.000 personas (y la audiencia crecía). Se creó un pliego verde y muchas personas recogían firmas en las calles y de casa en casa rechazando el proyecto.

El 21 de noviembre se realizó otra audiencia en el municipio de California. Por derrumbes en la vía los defensores del medio ambiente no pudieron llegar entonces se dejó constancia del hecho ante el Procurador delegado, lo cual sirvió de base para la citación a otra audiencia. Los de la compañía solicitaban que se realizara en Vetas o California, los bumangueses pedíamos que se llevara a cabo en nuestra ciudad, puesto que éramos nosotros los afectados con el proyecto.

El 22 de noviembre la Sociedad de Mejoras Públicas realizó un foro para seguir en la campaña de ilustración y pedagogía del proyecto: el páramo de Santurbán era una fábrica de agua que había que conservar a como diera lugar.

El 3 de diciembre la Procuraduría para Asuntos Ambientales le ordenó al Ministerio del Medio Ambiente realizar una segunda audiencia pública en la ciudad de Bucaramanga.

El 9 de diciembre, con el beneplácito del Ministerio del Medio Ambiente y la Corporación para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga CDMB, se pretendió manipular al Comité para que dialogara con las empresas mineras, lo cual dio como resultado el retiro en pleno de sus representantes; también lo hicieron un senador y un representante a la cámara liberales y algunos representantes de la Asamblea Departamental. Se dejó constancia escrita de la actitud soterrada de las autoridades ambientales bajo la consigna de que el derecho a un agua limpia no tenía negociación. Durante este mes de diciembre el Procurador General de la Nación, Dr. Alejandro Ordoñez, declaró inviable el proyecto.

Mientras la gente se preparaba para celebrar sus fiestas navideñas y algunos disfrutar de sus vacaciones, había muchas personas realizando un trabajo constante y desinteresado informando a la comunidad sobre la problemática del agua y las implicaciones del proyecto si este fuese aprobado. Llegó el año 2011 y entonces FENALCO, en cabeza de Erwing Rodríguez Salah, programó una cuarta marcha para el día viernes 25 de febrero. Los correos electrónicos llegaban y se multiplicaban, la red social Facebook estaba atiborrada de enlaces e informaciones alusivas a la problemática del cianuro y sus consecuencias en muchos lugares del mundo. La gente extendía invitaciones a marchar por la defensa del agua y era *vox populi* el tema de Santurbán. Mientras esto ocurría, los periódicos no le daban importancia al hecho. *Vanguardia Liberal* y *El Frente*, los dos periódicos más influyentes de Bucaramanga, habían publicado informaciones a favor del proyecto, lógicamente pagadas por la compañía canadiense. También lo hacía Televisión Regional del Oriente TRO, el canal regional. Los noticieros nacionales Caracol y RCN ignoraban el tema y tan solo el noticiero CM& presentaba un informe sobre esta situación.

Llegó el GRAN DÍA histórico. Nunca antes en la ciudad se había congregado tanta gente en torno a una misma causa y una gran masa blanca, alegre, pacífica y firme devoró las intenciones de esta multinacional de hacer una explotación a cielo abierto. Esa masa puso en la mira de la opinión pública la manera como se estaban otorgando las licencias ambientales y el Presidente de la República ordenó una revisión detallada. Esa masa pacífica nos demostró a todos que cuando hay unión y se rompe la indiferencia se puede luchar contra las amenazas que se ciernen sobre nosotros. Esa masa reivindicó la protesta popular como un mecanismo democrático de mucho valor. De ahí en adelante se desencadenaron algunos hechos.

El 29 de marzo del 2011 se reunieron los gobernadores y las asambleas departamentales de Santander y Norte de Santander en la ciudad de Cúcuta y establecieron alianzas para defender los ecosistemas.

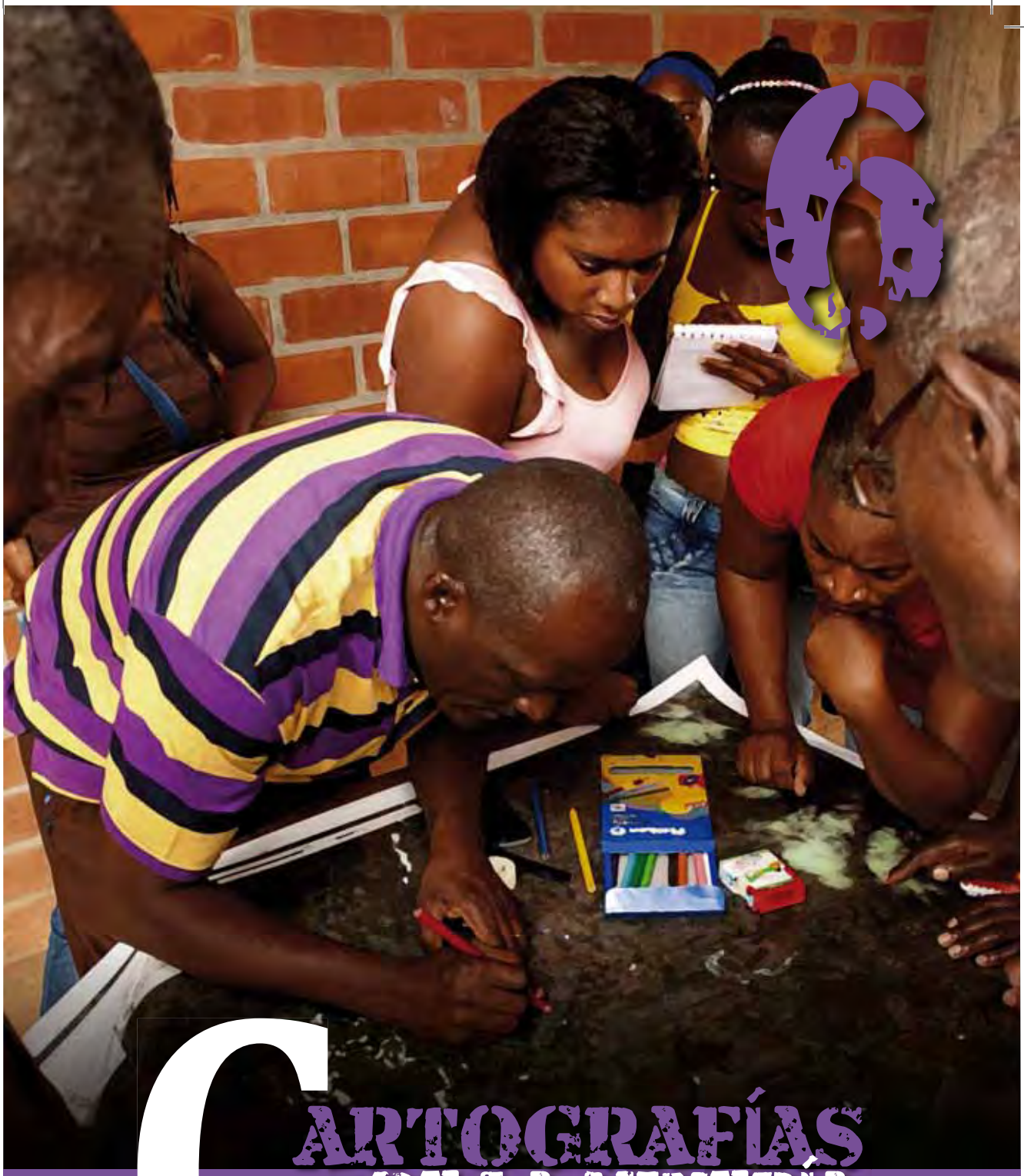
El 31 de mayo se pronunció el Ministerio del Medio Ambiente a través de la Resolución 1015 y negó la licencia a la Greystar.

El 2 de junio el Gobernador de Santander y la Asamblea Departamental se reunieron para buscar alternativas de desarrollo en la región diferentes a la megaminería: surgieron propuestas de ecoturismo y el desarrollo de cultivos orgánicos.

El 5 de junio, en la población de Berlín (Santander) se firmó una declaratoria por la defensa del agua y del páramo y también se lanzó la consulta popular por el agua, ya que en octubre se realizarían las elecciones de alcaldes, gobernadores, concejos, cámara y juntas administradoras locales.

El 29 de julio la Asamblea Departamental autorizó al Gobernador a realizar la consulta popular. Sin embargo, el 5 de septiembre el Tribunal Administrativo de Santander negó la consulta por tratarse de un texto no entendible para toda la población.

La compañía canadiense cambió de nombre, ahora se llama Eco Oro Corporation cambió también su planta directiva y el proyecto Angostura, llamado así por estar ubicado entre las quebradas Páez y Angostura, pasó a llamarse UG (UnderGround), pues su intención es explotar el páramo de forma subterránea. Esto quiere decir que otras luchas vendrán, porque mientras la multinacional persista en su objetivo, los bumangueses vamos a seguir luchando por defender nuestra vida, es decir, el agua.



CARTOGRAFÍAS DE LA MINERÍA en Colombia

Cartografías de la minería en Colombia[1]

Los mapas, planchas e imágenes satelitales, entre otros instrumentos cartográficos, son herramientas que facilitan la interpretación de lo que ocurre en un espacio geográfico determinado y en el contexto de una situación específica. Los mapas son creados a partir de ejercicios políticos que expresan una posición determinada: "son artefactos políticos y de poder en sí mismos a partir de una categoría articuladora de otros problemas, como el territorio y la diferencia"[2]. Por lo tanto, un mapa facilita la comprensión de una realidad desde una posición particular o específica.

La presentación de los mapas, así como cualquier otro resultado de un proceso de creación o de construcción del conocimiento, debe vincularse con un fuerte proceso de reflexión ética pues estos tienen la capacidad de reproducir, y producir, relaciones de poder. Si bien su difusión puede demostrar el estado actual de acceso y distribución de los recursos y bienes ambientales, su ocultamiento implica una posición de desventaja para las territorialidades que resisten a las lógicas oficiales de distribución y explotación de estos recursos ambientales. Por lo tanto, el acceso a la información cartográfica sobre los procesos de concesión y titulación minera en Colombia debe ser público y no encontrarse restringido a círculos académicos o grupos de interés, como las empresas o las iniciativas ciudadanas.

Así, la presentación y la circulación de mapas y otras herramientas cartográficas no solo cumplen la función de informar al público, sino que son un insumo significativo para la realización de un debate informado sobre los alcances y la proyección de la política minera en el país. Los mapas permiten identificar cómo las solicitudes, los títulos y las concesiones mineras se traslapan con áreas protegidas, ecosistemas estratégicos, fuentes de agua, lugares de importancia histórica y cultural, sitios sagrados y, en general, con territorios habitados y construidos por grupos humanos diversos.

Las normas que regulan la minería en Colombia permiten identificar qué áreas deben excluirse de la realización de esta actividad o en qué otras se deben realizar procedimientos de consulta para obtener el consentimiento previo, libre e informado de una comunidad. Respecto a esto, los mapas y otros instrumentos cartográficos permiten identificar en qué casos las autoridades mineras han incumplido sus obligaciones legales por medio del otorgamiento

1 Introducción preparada por Sergio Coronado Delgado.

2 Johana Herrera. "Mapeo social, etnización y disputas territoriales", en Ferro, Juan Guillermo y Tobón, Gabriel (Compiladores). *Autonomías territoriales. Experiencias y desafíos*. Bogotá, Universidad Javeriana. 2012. p. 241.

de permisos, licencias y títulos mineros en estas áreas, sin atender debidamente los requisitos legales y constitucionales.

El propósito de este capítulo es poner a su disposición algunas herramientas cartográficas que permiten comprender el estado actual de los procesos de concesión minera en el país. La mayoría de estos mapas tiene un alcance nacional, hecho que permite comprender las tendencias generales de los procesos de solicitudes y titulaciones mineras en Colombia, pero que, debido a su escala, dificulta un reconocimiento detallado de cómo la minería ha transformado territorios y ecosistemas específicos a lo largo y ancho de la geografía nacional.

El primer mapa que se presenta, elaborado por Human Rights Everywhere – Hrev[3], permite comprender cuáles son las regiones y territorios en los cuales se ubican nueve proyectos mineros que son considerados estratégicos por la Unidad de Planeación Minero Energética, Upme.

Los cinco mapas siguientes, que fueron elaborados por el Grupo de Investigación en Geología Ambiental Terrae, permiten identificar los traslapes entre títulos y concesiones mineras con áreas protegidas, territorios colectivos y zonas de reserva. En el primero de estos mapas se presentan las coincidencias entre títulos y concesiones mineras y complejos de páramos. Estos ecosistemas están protegidos por las normas ambientales, particularmente por la Ley 99 de 1993, que señala como zonas objeto de protección especial los páramos, subpáramos, nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos. Los páramos no son solo importantes por su provisión de agua a las poblaciones humanas, sino además porque de su conservación dependen muchas otras relaciones ecosistémicas de las zonas bajas.

El segundo de estos mapas presenta los traslapes y cercanías entre los títulos mineros concedidos y los parques naturales nacionales, las zonas de reserva forestal de la Ley 2 de 1959, las tierras colectivas de las comunidades negras y los resguardos indígenas. Todas estas figuras implican limitaciones y condicionamientos para la realización de actividades extractivas, tanto por el marco normativo nacional como por las normas y tratados internacionales suscritos por Colombia. Por medio de una circular, los ministerios de Ambiente y de Minas y Energía reafirmaron que la extracción minera no se puede realizar en las zonas de reserva forestal[4]. De igual forma, la minería en los parques nacionales naturales está prohibida de forma explícita por el Código de Minas en su artículo 34: "No podrán ejecutarse trabajos y obras de exploración y explotación mineras en zonas declaradas y delimitadas conforme a la normatividad

3 Hrev es una asociación sin ánimo de lucro económico que reúne a hombres y mujeres de diversos territorios del mundo comprometidos con la defensa de la dignidad humana, la autodeterminación de los pueblos, la construcción colectiva del futuro y la gestión autónoma del presente. Tomado de: http://www.hrev.org/somos/. Consultado el 15.11.2012.

4 Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y Ministerio de Minas y Energía, "Circular 18 001" de enero 11 de 2011.

vigente como de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables o del ambiente"[5]. A pesar de esta prohibición expresa:

> En la actualidad, en los Parques Nacionales Naturales (PNN) hay 44 títulos legales para ejercer minería, que utilizan 45.175 hectáreas de tierra. De los cerca de 10 millones 400 mil hectáreas protegidas, el 0,4% están afectadas. Ese porcentaje podría crecer al 3,3% si se tiene en cuenta que cursan 490 solicitudes para hacer minería, que perjudicarían 348 mil hectáreas. La situación se agudiza al analizar otras cifras: en las zonas de reserva forestal protegidas (ZRFP) –que corresponde a unas 469 mil hectáreas creadas para cuidar las cuencas de los ríos y la diversidad de fauna y flora– hay otorgados 57 títulos mineros que intervienen 22.103 hectáreas, es decir, el 4,7% del territorio[6].

> Si bien no existe una prohibición expresa sobre la extracción minera en tierras colectivas de los grupos étnicos, es necesario reconocer que comunidades indígenas y negras son la principal autoridad de administración de sus territorios, situación que no puede ser desconocida por el Estado en los procesos de concesiones y otorgamiento de títulos y contratos mineros. Por tal motivo, desde el momento mismo en el cual un actor particular desea solicitar un título minero ante las autoridades correspondientes, siempre debe realizarse el procedimiento de consulta y consentimiento previo, libre e informado. Estos mapas permiten comprender las tensiones y distancias que existen entre la realidad y los marcos normativos que reconocen derechos y obligaciones del Estado.

Además, se presentan tres mapas de títulos y concesiones mineras a una escala regional que ayudan a comprender los riesgos y amenazas que enfrentan algunos ecosistemas y territorios estratégicos. El primero, muestra los cruces entre solicitudes y títulos mineros en el complejo de páramos de Pisba, El Cocuy y Guantiva–Rusia en el departamento de Boyacá; el segundo identifica estos mismos cruces en el páramo de Santurbán, en Santander y Norte de Santander; y el tercero enseña los traslapes entre solicitudes y títulos mineros con el área del Distrito de Manejo Integrado, DMI, de la Serranía de los Yariguíes, ubicado en el área de influencia del parque natural nacional que lleva el mismo nombre, en el departamento de Santander.

Finalmente, el Centro de Investigación y Educación Popular, Cinep, aporta un mapa que identifica en qué municipios se han realizado luchas sociales asociadas a la explotación de petróleo, carbón y oro en el periodo 2001-2011. El mapeo de las luchas sociales es un aporte

5 Congreso de la República, Ley 685 de 2001, por medio de la cual se dicta el Código de Minas y se dictan otras disposiciones.

6 Patiño Guzmán, Carlos Andrey. "Minería hasta en las reservas naturales", en *UN Periódico*, No. 139. 13 de noviembre de 2010.

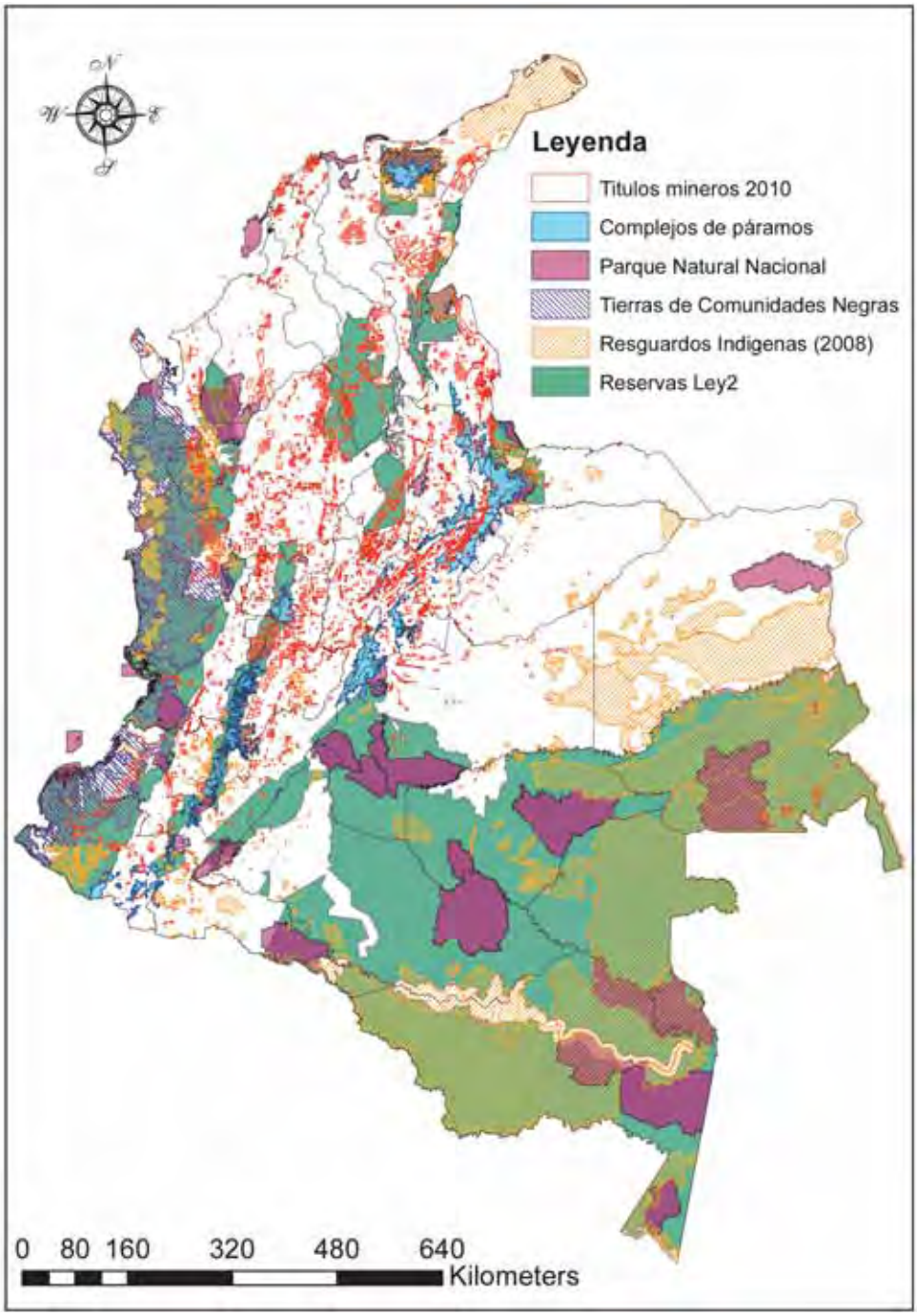
fundamental para la construcción de la cartografía de la resistencia que los diferentes sectores sociales han ejercido frente a la expansión de la extracción minera en el país.

Los mapas que se presentan en este capítulo son solo un ejercicio, de muchos posibles, de interpretación de la realidad actual del extractivismo minero en el país. La cartografía oficial de la minería debe ser contrastada con la cartografía social de los territorios habitados por comunidades y organizaciones sociales, dado que los mapas técnicos permiten comprender los traslapes entre los títulos mineros y otras delimitaciones, como los territorios de los grupos étnicos o las áreas protegidas, pero resultan insuficientes para comprender cómo la minería transforma los territorios de las comunidades afectadas por ella. Para construir estas representaciones se requiere de ejercicios de cartografía social que puedan poner en la esfera pública las representaciones del espacio que surgen desde los pobladores locales[7].

Tanto los mapas técnicos como los sociales están interpretando y representando una realidad. El uso de tecnologías no implica que unos sean más precisos que los otros, sino que utilizan mecanismos diferentes para representar un territorio: unos utilizan los conocimientos técnicos e instrumentos de alta tecnología; otros acuden a la memoria y a las representaciones espaciales de los pobladores de un territorio que han sido construidas en procesos históricos locales. Los conocimientos asociados a estas herramientas permiten comprender tanto los procesos sociales que configuran los territorios como las instituciones jurídicas y políticas que sustentan el extractivismo. Este capítulo aporta solo unos insumos, los demás deben construirse en los territorios, de la mano con las comunidades y sus organizaciones.

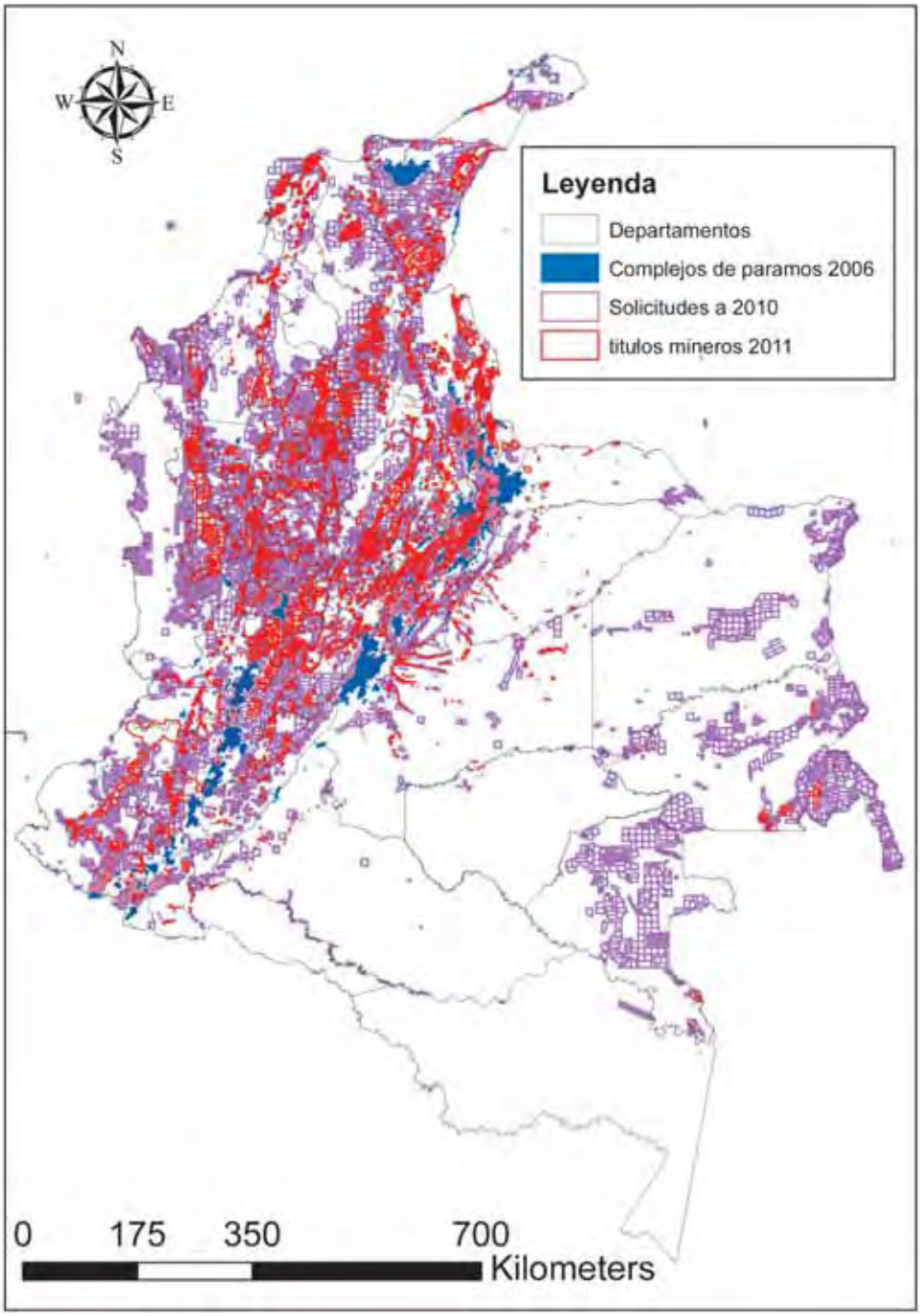
7 Herrera, Johana y Osorio, Flor Edilma. *Mapeo social y prácticas de autonomía territorial*. Bogotá, Universidad Javeriana, Observatorio de Territorios Étnicos, 2012.

Territorios indígenas y proyectos mineros de interés nacional



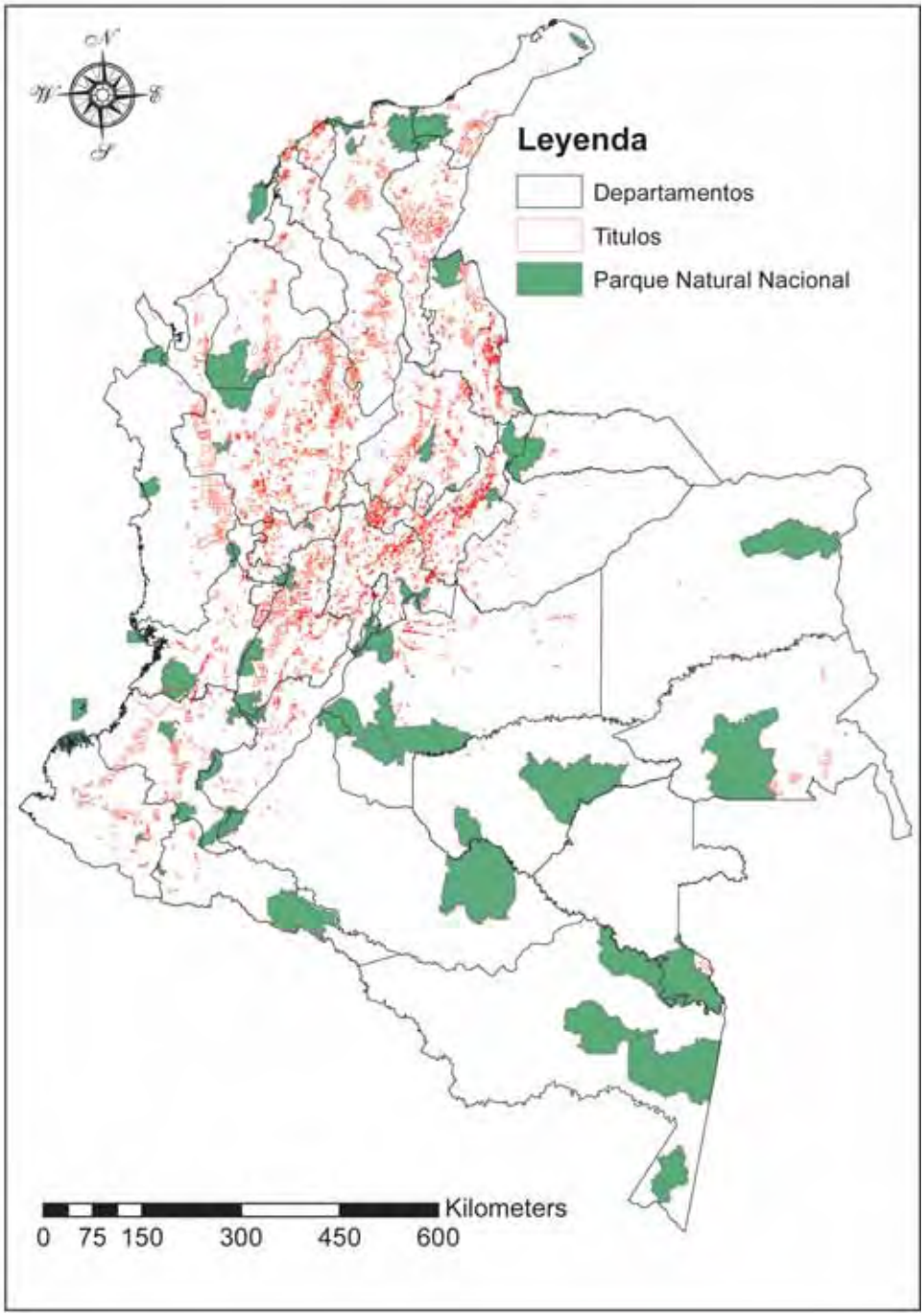
FALTA LA FUENTE DEL MAPA

Títulos y solicitudes en complejos de páramos



FALTA LA FUENTE DEL MAPA

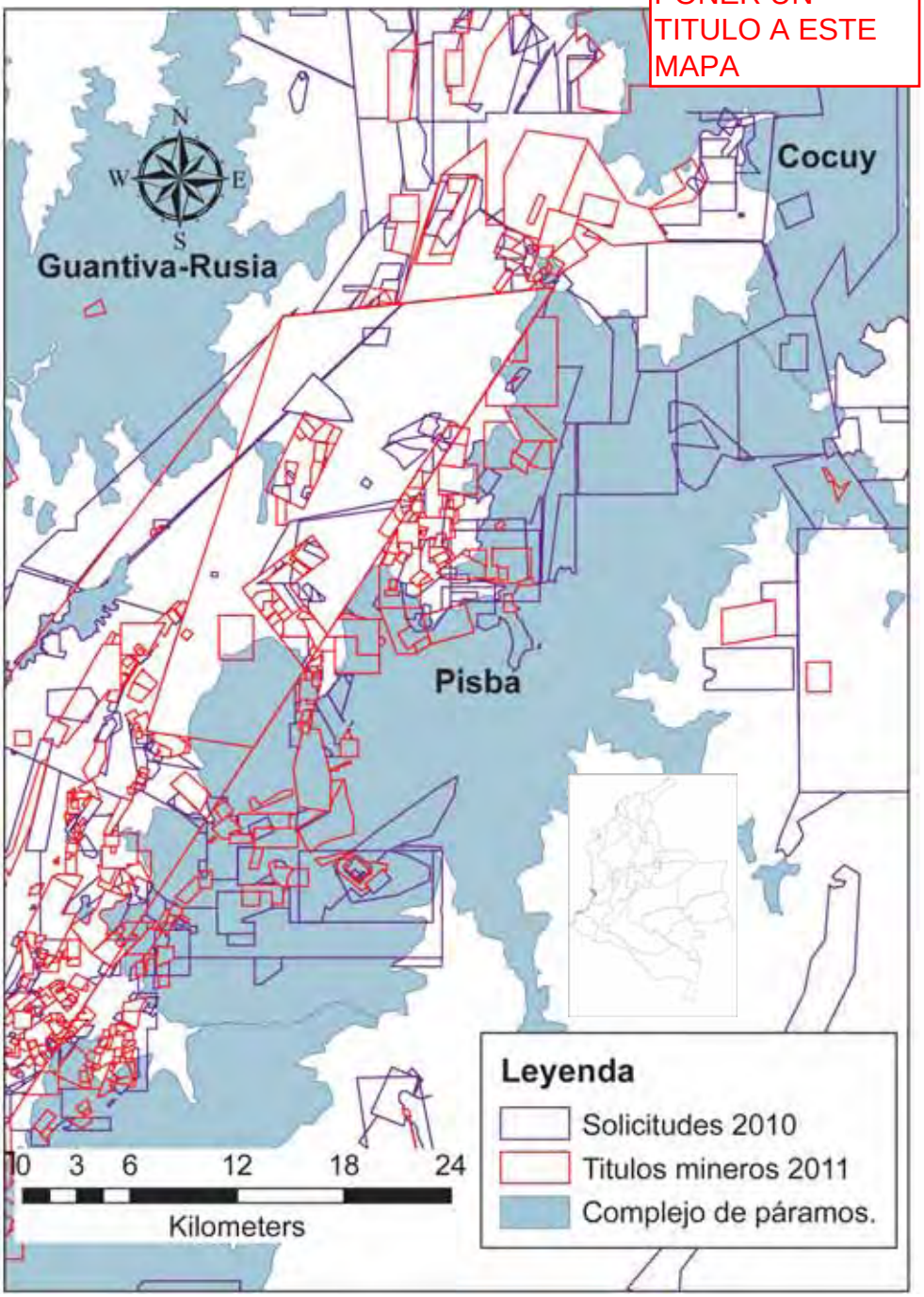
Títulos, áreas protegidas (parques naturales nacionales, reserva forestal de Ley 2)
y tierras colectivas de grupos étnicos



FALTA LA FUENTE DEL MAPA

Pisba - Cocuy

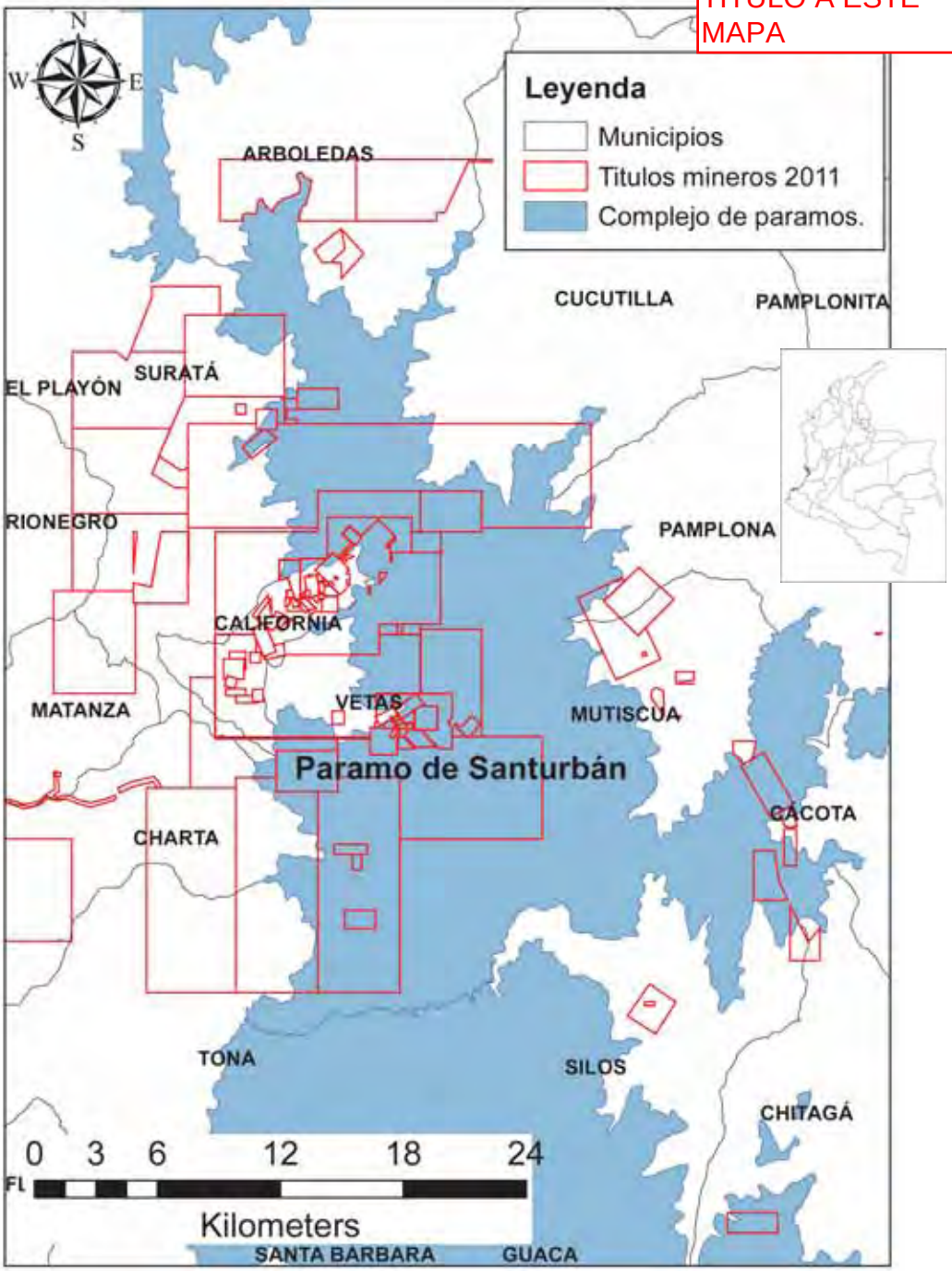
ES NECESARIO PONER UN TITULO A ESTE MAPA



FALTA LA FUENTE DEL MAPA

Santurbán

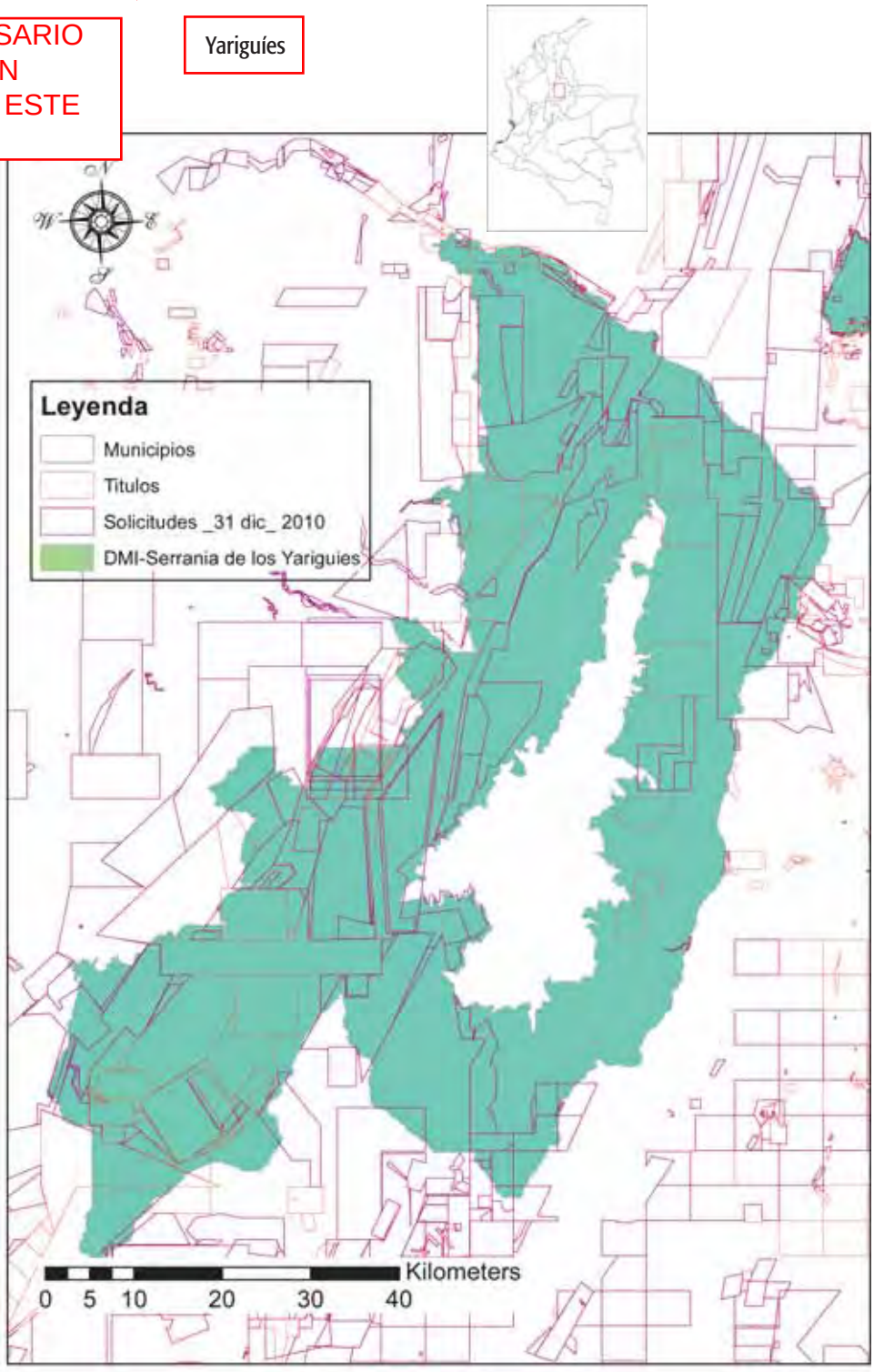
ES NECESARIO PONER UN TITULO A ESTE MAPA



FALTA LA FUENTE DEL MAPA

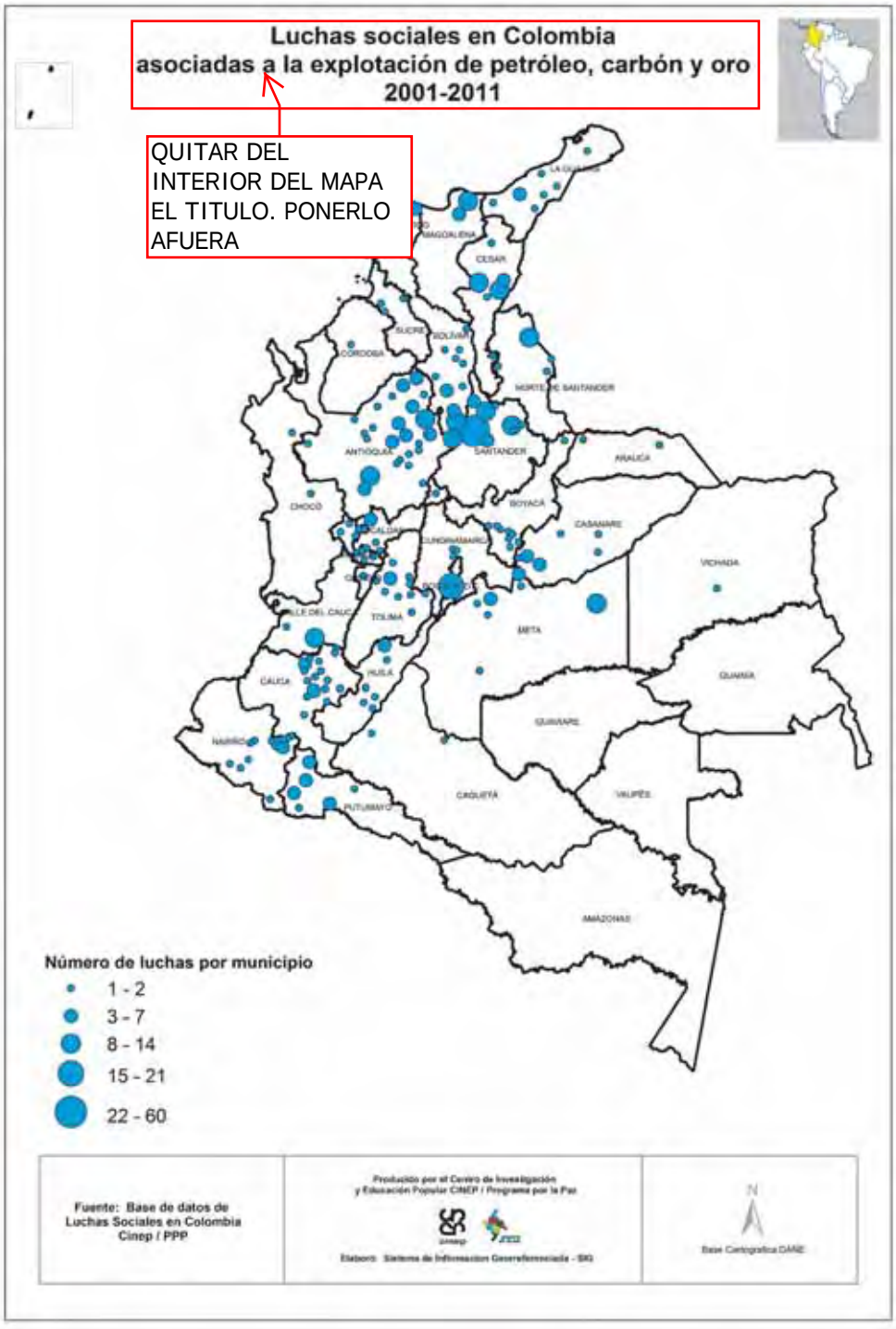
ES NECESARIO PONER UN TITULO A ESTE MAPA

Yariguíes



FALTA LA FUENTE DEL MAPA

~~Luchas CINEP~~



AUTORES

- **Almendras, Andrés.** Exgobernador del Cabildo Indígena La Laguna, exconsejero y ahora miembro y defensor de los derechos humanos del Territorio Ancestral Sath Tama Kiwe, Cauca.

- **Anaya Aldana, Juan Sebastián.** Politólogo de la Universidad Nacional de Colombia; estudiante de Jurisprudencia en la Universidad del Rosario; miembro del Grupo de investigación Derecho y Política Ambiental, Podea; Trabaja actualmente en Censat Agua Viva. Dirección electrónica: jsebastian.anaya@gmail.com

- **Ángel, Andrés Eduardo.** Estudiante de Geología e investigador de Terrae. Dirección electrónica: andres.e.angel.h@gmail.com; terrae.geologia@gmail.com.

- **Ariza Santamaría, Rosembert.** Abogado, Doctor en sociología jurídica y profesor del Departamento de Sociología, Universidad Nacional de Colombia. Dirección electrónica: arosembert@gmail.com

- **Beltrán Ruiz, Adriana.** Estudiante de Ecología de la Universidad Javeriana. Vinculada como practicante y tesista al Observatorio de Territorios Étnicos de la Facultad de Estudios Ambientales y Rurales de la Universidad Javeriana. Dirección electrónica: adriana.beltranr@gmail.com

- **Bermúdez Rico, Rosa Emilia.** Magíster en sociología. Integrante del equipo de investigación de Censat Agua Viva. Profesora del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad del Valle. Dirección electrónica: rosaemiliaber@gmail.com

- **Cancino Cadena, Arturo.** Magíster en Estudios Latinoamericanos de la Universidad Javeriana. Docente-investigador del Departamento de Economía de la Universidad Central. Profesor de cátedra de la Universidad Nacional de Colombia. Dirección electrónica: cancinoarturo@hotmail.com

- **Coronado Delgado, Sergio.** Abogado, Especialista en Derecho Constitucional y Magíster en Desarrollo Rural. Investigador del Observatorio de Territorios Étnicos de la Facultad de Estudios Ambientales y Rurales de la Universidad Javeriana y del Centro de Investigación y Educación Popular/Programa por la Paz - Cinep/PPP; miembro del Grupo de investigación Derecho y Política Ambiental, Podea. Dirección electrónica: sergioandrescoronado@gmail.com

- **Duque López, María Victoria.** Columnista, analista y experta en temas políticos, conflicto armado y paz, subdirectora de Razón Pública (en licencia), actualmente es Asesora de la Alcaldía de Bogotá. Dirección electrónica: mavidulo@gmail.com

- **Fierro Morales, Julio.** Geólogo MSc Geotecnia Universidad Nacional de Colombia. Docente universidades Nacional de Colombia y Javeriana. Director Grupo de Investigación Terrae. Dirección electrónica: juliofierro.morales@gmail.com

- **Flórez Flórez, Mario.** Corporación Compromiso. Santander Comité de Defesa del Páramo de Santurbán. Dirección electrónica: mario_florez1005@hotmail.com

- **Fuentes, Adriana Patricia.** Abogada de la Universidad Nacional de Colombia, estudiante de la Maestría en Medio Ambiente y Desarrollo y miembro del Grupo en Política y Derecho Ambiental de la misma universidad. Investigadora del Centro de Estudios Rurales, Ambientales y Apoyo Legal, Ceral. Dirección electrónica: apfuentesl@unal.edu.co

- **García Parra, Renzo Alexander.** Biólogo. Candidato a magíster en Territorio, Conflicto y Cultura. Director de Conservación Natural. Integrante del Colectivo Universitario Alternativa y del Comité Ambiental en Defensa de la Vida. Dirección electrónica: renzoasamblea@gmail.com

- **Gómez Rey, Andrés.** Abogado de la Universidad de la Sabana, especialista en derecho ambiental y maestrando en derecho administrativo de la Universidad del Rosario. Se desempeña como consultor, investigador y catedrático. Dirección electrónica: agomezrey@me.com.

- **Ibagón Gaitán, Erika Nathalia.** Estudiante de Sociología de la Universidad Nacional de Colombia. Dirección electrónica:

- **Idárraga Franco, Andrés.** Abogado, Magíster en Políticas Públicas. Docente universitario e investigador del Cedins. Dirección electrónica: www.cedins.org y cedins.mineria@redcolombia.org

- **León, Ivonne Patricia.** Candidata a Magister en Biociencias y Derecho de la Universidad Nacional de Colombia; Politóloga de la Universidad Nacional de Colombia; Coordinadora del grupo de investigación Cultura jurídico-Política, Instituciones y Globalización de la Universidad Nacional de Colombia. Dirección electrónica: unalwork@yahoo.com

- **Lozano Zafra, Diana Patricia.** Geóloga e investigadora de Terrae. Dirección electrónica: terrae.geologia@gmail.com.

- **Maldonado, Adolfo.** Médico, con tesis doctoral en elaboración en el doctorado de Salud Colectiva, Ambiente y Sociedad, realizado en la Universidad Andina Simón Bolívar de Quito y con ejercicio profesional en la Clínica Ambiental de Ecuador. Dirección electrónica: salud@accionecologica.org

- **Márquez, Francia.** Lideresa del Consejo comunitario del Corregimiento de La Toma en el municipio de Suárez, Norte del Cauca,- Colombia. Dirección electrónica: franciamarquez@hotmail.com

- **Molano Barrero, Joaquín.** Ciudadano colombiano en ejercicio. Geógrafo y ambientalista. Docente Excepcional de la Universidad Nacional de Colombia. Actual director del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Central en Bogotá. Dirección electrónica: jmolanob@hotmail.com

- **Moreno González, Andrés.** Politólogo de la Universidad Nacional de Colombia y miembro del Grupo de investigación Derecho y Política Ambiental, Podea, de la misma universidad. Dirección electrónica: agmorenog@gmail.com

- **Ordoñez Potes, Milena Constanza.** Ingeniera Civil e investigadora de Terrae. Dirección electrónica: milesonrisas@gmail.com; terrae.geologia@gmail.com.

- **Padilla Ormeño, César Augusto.** Magister en antropología y sociología de los pueblos no occidentales de la Universidad de Amsterdam. Especialista en gestión de conflictos ambientales provocados por la instalación de proyectos mineros. Coordinador del Observatorio de conflictos mineros de América Latina. Dirección electrónica: cesarpadilla1@yahoo.es

- **Prada Ardila, Rafael Antonio.** Licenciado en Idiomas de la Universidad Industrial de Santander. Especialista en Pedagogía de la Universidad Nacional a Distancia. Autor del libro *Las huellas de un nómada*. Dirección electrónica: ralphy1803@hotmail.com

- **Ramírez Jaimes, Diego Alejandro.** Sociólogo de la Universidad Nacional de Colombia. Dirección electrónica: diego6382@gmail.com

- **Reyes Beltrán, Pablo Ignacio.** Candidato a Magister en Biociencias y Derecho de la Universidad Nacional de Colombia; Politólogo de la Universidad Nacional de Colombia; Licenciado en Ciencias Sociales de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas; Coordinador del grupo de investigación Cultura jurídico-política, instituciones y globalización de la Universidad Nacional de Colombia. Dirección electrónica: pireyesb@unal.edu.co

- **Roa Avendaño, Tatiana.** Ingeniera y Ambientalista, Magíster en Estudios Latinoamericanos de la Universidad Andina Simón Bolívar (Ecuador), coautora del libro *Aguas Represadas, el caso del proyecto hidroeléctrico del Sogamoso*, hace parte del comité editorial de la Revista Ecología Política que edita el reconocido ambientalista Joan Martínez Alier. Actualmente es coordinadora General de Censat Agua Viva. Dirección electrónica: coordinacion@censat.org

- **Rodríguez, Gloria Amparo.** Profesora de Carrera, dedicada a trabajar en asuntos relacionados con el derecho ambiental y en investigación sobre los pueblos indígenas y demás grupos étnicos de Colombia. Se desempeña como Directora de la Especialización y de la Línea en Derecho Ambiental de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario de Colombia. Dirección electrónica: gloria.rodriguez@urosario.edu.co.

- **Rudas Lleras, Guillermo.** Economista. Profesor universitario y consultor independiente. Dirección electrónica: g.rudas@etb.net.co

- **Salcedo, Camilo.** Politólogo de la Universidad Nacional de Colombia, miembro del Grupo de investigación Derecho y Política Ambiental, Podea. Dirección electrónica: casalmonga@gmail.com

- **Sandoval, María Stella.** Es una de las lideresas más importante de la Comisión de Seguimiento y Vigilancia del Páramo del Almorzadero. Es zootecnista de la Universidad Industrial de Santander, seccional Málaga. En los últimos 10 años ha trabajando acompañando los procesos agroecológicos que impulsa Censat Agua Viva en la región de García Rovira. Dirección electrónica: censat_agroecologia@yahoo.es

- **Solíz, Fernanda.** Psicóloga, con tesis doctoral en elaboración en el doctorado de Salud Colectiva, Ambiente y Sociedad, realizado en la Universidad Andina Simón Bolívar de Quito y con ejercicio profesional en la Clínica Ambiental de Ecuador.

- **Suárez Montoya, Aurelio.** es ingeniero industrial de la Universidad de los Andes y miembro de la Academia Colombiana de Ciencias Económicas. Posee una larga trayectoria académica e investigativa, fruto de la cual ha publicado varios libros, entre los más recientes: *El Modelo Agrícola y los alimentos en la globalización; El infarto de Wall Street. Economía de los Estados Unidos; y Confianza Inversionista. Economía colombiana, primera década del Siglo XXI.* Ha sido coautor de otros sobre cuestiones agrarias, política económica, temas ambientales y el agua. Es columnista de distintos medios de comunicación, fundador y dirigente de la Asociación Nacional por la Salvación Agropecuaria y hace parte del Centro de Estudios del Trabajo, Cedetrabajo, que publica la Revista Deslinde. Dirección electrónica: ausuarezm@gmail.com

- **Toro Pérez, Catalina.** Profesora del Departamento de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Colombia, PHD en Ciencias Políticas del Instituto de Altos Estudios Políticos de París, Francia. Coordinadora de la Maestría de Biociencias y Derecho y del Grupo de investigación Derecho y Política Ambiental, Podea. Dirección electrónica: toroperez.catalina1@gmail.com

- **Valladares, Carolina.** Socióloga, estudiante en la Maestría de Administración Pública en la Universidad de Twente (Holanda) y con ejercicio profesional en la Clínica Ambiental de Ecuador.

Minería, territorio y conflicto en Colombia
Universidad Nacional, Censat Agua Viva, Plataforma Colombiana
de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo - Pcdhdd
14 de diciembre de 2012
Impreso en Ediciones Ántropos
Cra 100 B No. 75 D - 05
700 ejemplares
Fuentes tipográficas utilizadas: Formata y Cambria
Impreso en papel Alternative Book y Propalcote