



**División de Ciencias Sociales y Humanidades
Maestría en Relaciones Internacionales**

EXTRACTIVISMO MINERO Y CONFLICTOS TERRITORIALES EN COLOMBIA

Tesis para obtener el grado de Maestra en Relaciones Internacionales

Kelly Johana Henao Castrillón

Director:

Mtro. Enrique Catalán Salgado

Lectores:

Dr. Samuel Sosa Fuentes

Dra. Violeta Núñez Rodríguez

Ciudad de México, México. Julio 20 de 2020

Dedicatoria

A Farmey, a Jorge y a William, mis padres, por el profundo amor que les tengo. A Javier, mi compañero, por el incondicional apoyo.

Agradecimientos

A México, que me recibió con las puertas abiertas y me dio la oportunidad de realizar un posgrado. A la Universidad Autónoma Metropolitana, que me instruyó en pensamiento crítico. A los profesores que dirigieron y acompañaron estas reflexiones, en especial al Mtro. Enrique Catalán Salgado por el tiempo, por la dedicación y por las discusiones en torno al proyecto. A la Dra. Violeta Núñez y al Mtro. Samuel Sosa, por sus valiosos aportes al trabajo.

Resumen

Latinoamérica es una región rica en recursos naturales que desde épocas coloniales se ha caracterizado por comerciar con productos primarios. El Estado colombiano no ha sido ajeno a esta dinámica y a principios del siglo XXI, por la influencia del auge de los precios de las materias primas y en general, por el aumento en los niveles de consumo a nivel mundial, reformó el código minero y creó diversas leyes para facilitar la inversión en el sector minero. Jurídica, institucional y militarmente el Estado colombiano protege la minería; a pesar de los daños sociales y medioambientales que produce, sucesivos gobernantes la han posicionado como clave para el crecimiento económico. Los actores armados ilegales en disputa por obtener control territorial, también han jugado un rol crucial en el desenlace de la minería en el país, obstaculizando las operaciones mineras o facilitándolas mediante el asesinato y el desplazamiento de las comunidades que se resisten a ella. A pesar de que existen convenios, tratados y declaraciones internacionales para regular o limitar las actividades mineras cuando ponen en riesgo la supervivencia física, económica o cultural de los pueblos, la mayoría de veces estos acuerdos desde su articulación establecen cláusulas de flexibilidad o aun siendo obligatorios, estos no son cumplidos por el gobierno.

Abstract

Latin America is a region rich in natural resources that since colonial times has been characterized by trading in primary products. The Colombian State has not been oblivious to this dynamic and at the beginning of the 20th century, due to the influence of the boom in the prices of raw materials and in general, due to the increase in consumption levels worldwide, it reformed the mining code and created various laws to facilitate investment in the mining sector. Legally, institutionally and militarily, the Colombian State protects mining; despite the social and environmental damage that it produces, successive governments have positioned it as the key to economic growth. Illegal armed actors in dispute for territorial control have also played a crucial role in the outcome of mining in the country, hindering mining operations or facilitating them through the murder and displacement of communities that resist it. Despite the fact that there are international agreements, treaties and declarations to regulate or limit mining activities when they put the physical, economic or cultural survival of the peoples at risk, most of the time these agreements establish flexibility clauses from their articulation or even though they are mandatory, they are not complied with by the government.

Tabla De Contenido

Introducción

Capítulo I

Marco Conceptual y Teórico.....11

1.1. Marco conceptual.....11

1.1.1. ¿Qué es el extractivismo?.....11

1.1.2. ¿Qué son conflictos territoriales?.....17

1.3. Teorías de las Relaciones Internacionales.....19

1.3.1. Teoría Crítica.....19

1.3.2. Constructivismo.....23

Capítulo II

Minería en Colombia: Contexto Nacional e Internacional.....27

2.1. Antecedentes históricos.....27

2.2. El boom de los precios de los minerales en el 2002.....35

2.3. Gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010).....40

2.4. Gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2018).....43

2.5. Geopolítica Minera de Colombia.....48

2.6. Regalías e Impuestos del Sector Extractivo en América Latina.....54

2.7. Problemas Macroeconómicos de las Economías Extractivistas.....57

Capítulo III

Acuerdos Internacionales que Regulan La Minería.....64

3.1. Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo de 1989.....64

3.2. Sentencia Saramaka vs. Surinam de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.....65

3.3. Pacto Mundial del 2000.....67

3.4. Principios Deng (1998) y Principios Pinheiro (2007).....68

3.5. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.....	70
3.6. Objetivos de Desarrollo Sostenible (2015).....	71
3.7. Consideraciones finales.....	77
Capítulo IV	
Conflictos Territoriales Por Minería.....	78
4.1. Perspectiva Histórica de los Conflictos por Tierras en Colombia.....	81
4.2. Los Acuerdos de Paz de 2016 y el Futuro de los Proyectos Extractivos.....	88
4.3. Alcance de los Acuerdos Internacionales para Regular los Conflictos Territoriales por Minería.....	97
4.4. Reflexiones Finales.....	103
Conclusiones.....	105
Referencias Bibliográficas.....	109

Índice de Figuras

Figura 1. Mapa conceptual sobre el extractivismo.....	15
Figura 2. Participación porcentual de ramas de actividad económica en el PIB colombiano a precios constantes de 1975.....	32
Figura 3. Evolución de delitos en el conflicto armado en Colombia.....	42
Figura 4. Mapa de zonas potenciales integrales para recursos minerales 2011.....	44
Figura 5. Producción y exportación de carbón en Colombia 2000-2018.....	50
Figura 6. Producción de níquel y exportación de ferroníquel en Colombia 2000-2018.....	51
Figura 7. Producción y exportación de oro en Colombia 2000-2018.....	52
Figura 8. Exportación de esmeraldas en Colombia 2000-2018.....	53
Figura 9. Ingresos fiscales por explotación de hidrocarburos y minerales en América Latina como porcentajes del PIB 2000, 2007 y 2015.....	56

Figura 10. Dependencia de los ingresos fiscales provenientes de los sectores extractivos (hidrocarburos y minerales). 2007 y 2015.....	57
Figura 11. Saldo de la balanza comercial en Colombia 2000-2017.....	61
Figura 12. Participación porcentual de ramas de actividad económica en el PIB colombiano a precios constantes de 2005.....	62
Figura 13. Desplazamiento forzado en Colombia 1990-2019.....	85
Figura 14. Mapa de presencia de las FARC-EP en municipios y departamentos de Colombia en el año 2011.....	90
Figura 15. Mapa conceptual sobre la relación entre minería y grupos armados ilegales.....	92
Figura 16. Desplazamiento y títulos mineros por departamentos.....	98

Índice de Tablas

Tabla 1. Hechos que producen conflictos territoriales.....	19
Tabla 2. Títulos mineros inscritos en el Catastro Minero.....	37
Tabla 3. Regalías en Colombia.....	39
Tabla 4. Posición de Colombia en la producción minera en América Latina y en el mundo.....	49
Tabla 5. Índice de Tasa de Cambio Real Efectiva en Colombia 2000-2017.....	60
Tabla 6. Principios del Pacto Mundial del 2000.....	68
Tabla 7. Departamentos, regalías mineras, índice de pobreza, índice de pobreza extrema y coeficiente de Gini.....	98

Introducción

El problema que se plantea en este trabajo tiene que ver con el extractivismo minero en Colombia y los conflictos territoriales que produce. Estos conflictos territoriales están asociados a dinámicas de despojo y desplazamiento territorial de las comunidades que habitan los territorios ricos en recursos minerales, también se relaciona con los asesinatos, lesiones y criminalización de las comunidades que se oponen a proyectos minero-extractivos.

Las preguntas orientadoras a lo largo del trabajo han sido las siguientes: ¿Qué papel juega el Estado colombiano respecto a los conflictos territoriales por minería? ¿Cuál es el alcance los acuerdos internacionales que regulan la minería para disminuir los conflictos en los territorios?

Aunque el Estado colombiano ha adquirido compromisos internacionales en materia de derechos humanos y medio ambiente, dentro del territorio se está generando despojo territorial y afectaciones a la integridad de las personas que son favorables a la imposición de proyectos mineros. Lo anterior es posible gracias a la protección estatal y paraestatal del capital transnacional que llega al país en busca de materias primas, el cual se ha valido de la expropiación violenta de tierras o ha aprovechado el cauce normativo e institucional que el Estado colombiano desarrolló como parte del consenso económico internacional. Las comunidades por su parte, han participado en la construcción de acuerdos internacionales de derechos humanos y de medio ambiente y han apelado a ellos para regular las operaciones mineras y protegerse del avance de la minería en sus territorios.

El objetivo general que se desarrolló para realizar esta investigación es analizar el extractivismo minero en Colombia y su relación con los conflictos territoriales latentes en el país. Para este propósito se fijó como objetivos específicos, en primer lugar, exponer el marco teórico-conceptual de las relaciones internacionales que explican el origen del problema. En segundo lugar, señalar los antecedentes de la minería en Colombia y determinar el contexto nacional e internacional en el que se desarrolla. En tercer lugar, relacionar los instrumentos

internacionales que consagran normas regulatorias de la actividad minera. Y, por último, analizar la posición del Estado colombiano con respecto a los conflictos territoriales por minería y evaluar la efectividad del régimen para minimizarlos.

La justificación del trabajo estriba en la necesidad de reflexionar sobre los riesgos sociales y medioambientales que se dan con el extractivismo minero. La especialización en la producción y exportación de bienes primarios muy pocas veces es favorable para el desarrollo económico, sin mencionar que la retribución económica que recauda el Estado colombiano por la minería es irrisoria y no se invierte en el fortalecimiento de otros sectores productivos y en garantizar el acceso de la población a derechos sociales. Aún si con el extractivismo se lograra el progreso y el crecimiento económico esperado, se debe problematizar en la forma cómo estos emprendimientos impactan a los territorios y la violencia que se genera alrededor de ellos. La visión de que los recursos naturales deben ser aprovechados al máximo en nombre del interés nacional es muy pragmática y desestima los históricos reclamos territoriales de las comunidades.

Este escrito también se hace con el fin de problematizar la postura del Estado colombiano y de las empresas mineras sobre los costos y beneficios del extractivismo. El factor económico no debe ser el único determinante a la hora de crear acuerdos y normas, el cuidado medio ambiental y el respeto a determinadas comunidades y territorios también son importantes si lo que se pretende buscar es el bienestar de los ciudadanos del país. Por último, con esta investigación se busca mostrar a la comunidad académica y a los lectores en general, las graves consecuencias sociales y territoriales del extractivismo con el fin de cuestionar el modelo extractivo y sus promotores.

La investigación tiene un enfoque mixto, se indagará de forma documental la problemática con el fin de mostrar un panorama general y se interpretarán los resultados fruto de la recolección de datos. Las técnicas que se usarán para recolectar datos serán revisiones documentales de artículos académicos y exploración en bases de datos oficiales. El alcance de la

investigación será de tipo descriptivo y explicativo. En los tres primeros capítulos se describirá la problemática, esto es, los conflictos territoriales en un contexto de intensificación del extractivismo minero. El cuarto capítulo de la investigación será de alcance explicativo, pues se pretende exponer por qué ocurre la problemática y las condiciones en las que se presenta, relacionando lo expuesto en los capítulos anteriores.

Capítulo I

Marco Conceptual y Teórico

Marco Conceptual

¿Qué es el Extractivismo?

De manera preliminar, es preciso mencionar que el extractivismo se refiere a aquellas actividades productivas tales como la extracción de hidrocarburos, remoción de minerales, siembra de monocultivos de exportación, entre otras, en tanto se hagan en un alto volumen, con gran intensidad y con fines de exportación (Gudynas, 2015).

Continuando con la idea anterior, cuando el extractivismo se refiere a un alto volumen está evaluando por medio de indicadores físicos el material extraído, el cual indica no sólo el producto que se busca comercializar sino toda la materia removida, incluyendo aquella que no es utilizada¹. De la misma forma, la intensidad hace referencia a los impactos que tiene la extracción en el ecosistema: uso de sustancias tóxicas, emisión de gases efecto invernadero, empleo de explosivos, uso de recursos hídricos, pérdida de biodiversidad, entre otros. Finalmente, la orientación a la exportación se refiere a que el producto extraído no es procesado o es procesado en forma limitada localmente y es exportado como materia prima (se considera este punto cuando al menos el 50% del recurso extraído es exportado).

¹ En 1994 el investigador Friedrich Schmidt-Bleek acuñó el término y creó la medida MIPS (Intensity in the use of Matter per Unit of Service) para evaluar el impacto ambiental de un producto. En la práctica se suele utilizar la expresión *mochila ecológica* para evidenciar el uso de recursos y energía utilizados en la elaboración de un producto a lo largo de su ciclo de vida: extracción de materias primas, fabricación, transporte y tratamiento de los residuos que genera.

El extractivismo además de significar la extracción de un recurso natural en las condiciones mencionadas, es un fenómeno que supone, a nivel territorial, una valorización mercantil de bienes intangibles (bienes naturales renovables y no renovables) (Dávalos, 2013), ocupación masiva de territorios, control militar y paramilitar y procesos de desposesión territorial. Además, la instalación de las actividades extractivas está sostenida por un discurso político rentista ligado al crecimiento, y en algunas ocasiones, al desarrollo económico, que legitima los costos ambientales, humanos y culturales de su despliegue.

Las raíces del extractivismo se remontan a hace 500 años, es una modalidad de acumulación que nació desde la misma estructuración del sistema capitalista (Acosta, 2012). Este modo de producción/apropiación ha atravesado la historia social, política y económica de la región latinoamericana desde la colonización española, cuando se empezaron a expoliar los recursos naturales a gran escala para satisfacer las necesidades de las metrópolis imperiales. Los ciclos económicos extractivos que René Zavaletta (2009) comenta para el caso de Perú, cuyo ciclo saltó de la plata, al caucho, guano, salitre y nuevamente al auge minero del siglo XXI², se pueden aplicar de forma análoga a toda la región. El extractivismo es un mecanismo de saqueo colonial y neocolonial que se mantiene prácticamente inalterado hasta la actualidad (Acosta, 2012).

Considerando la intensidad, los balances entre energía, materia y agua consumida, y uso de tecnologías, los extractivismos se clasifican en cuatro generaciones (Gudynas, 2015). En este siglo asistimos a la tercera y cuarta generación (último cuarto del siglo XX y siglo XXI) donde la apropiación de recursos naturales es mayor y más intensiva y tiene importantes complementos tecnológicos, incorporando en la cuarta generación las formas más extremas de extractivismo como el fracking, las arenas bituminosas y la explotación minera en el lecho marino.

² En Colombia el ciclo extractivo inicio con el oro y siguió con la quina, el tabaco, el añil y el café y, nuevamente, el auge minero del siglo XXI. Situaciones similares se presentan en la mayoría de los países latinoamericanos con mayor o menor grado de intensidad.

Aunque el extractivismo es un modo de producción/apropiación que tiene sus orígenes en la colonización española, el boom de precios internacionales de las materias primas de 2002/2003 a 2013, provocó que casi todos los gobiernos de la región, promovieran, facilitaran y profundizaran el modelo. Esto ha sido denominado por Svampa (2011) como el *Consenso de las Commodities*, haciendo referencia a la intensificación de proyectos tendientes a la extracción y exportación de recursos naturales sin mayor valor agregado y que se mantiene debido a la intensificación del metabolismo social del capitalismo, donde cada vez se requieren más materias primas y más energía para mantener el modelo de consumo actual, con una fuerte presión sobre los territorios y los bienes comunes que ha generado desplazamientos, destrucción de ecosistemas y una fuerte criminalización de las resistencias.

La gran escala de los emprendimientos también es otra característica que identifica este periodo, en el sentido de que hay una alta inversión de capitales y una activa participación de corporaciones transnacionales. Fue con el *Consenso de Washington* donde se establecieron las reglas que permitieron la expansión extractiva del *Consenso de las Commodities*: estabilidad jurídica, inversión extranjera directa, flexibilización laboral, zonas francas, privatización de las empresas, etc. Aunque en este nuevo período hay marcadas diferencias por la afinidad que se dio entre gobiernos latinoamericanos neoliberales y progresistas para darle impulso al sector.

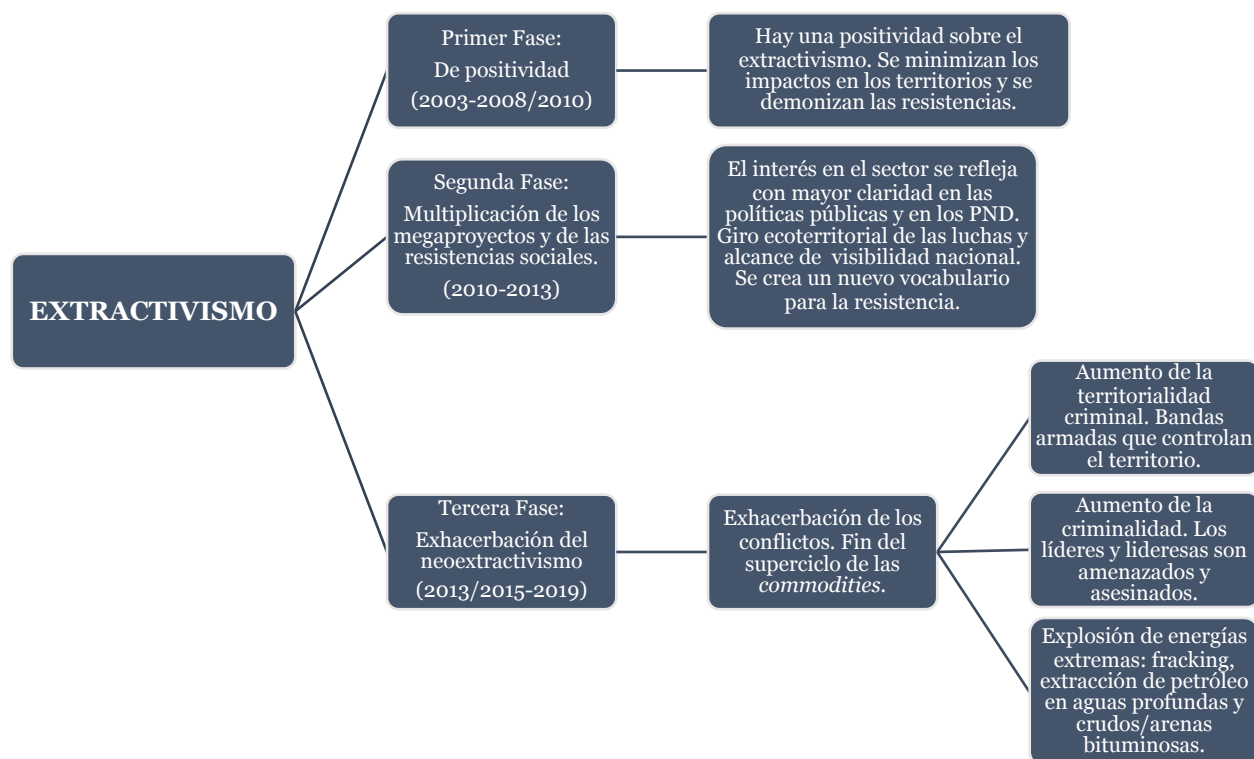
Esa afinidad de todas formas estuvo diferenciada: el extractivismo que se dio bajo los gobiernos neoliberales de México, Perú y Colombia a principios de siglo es un *extractivismo convencional* donde el Estado tiene poca participación, hay flexibilidad para la concesión de títulos, liberalización de los flujos de capital y flexibilización de regulaciones laborales. Mientras que el extractivismo que se dio en los gobiernos progresistas como el de Brasil, Argentina, Venezuela, Bolivia y Ecuador es un *neoextractivismo* donde el Estado tuvo un papel más activo (se potenció la participación de empresas públicas), se logró mayor legitimación por la redistribución de los excedentes generados, hubo mayor imposición tributaria y de regalías y una renegociación de algunos contratos para obtener mayores ganancias (Gudynas, 2009).

Incluso, en algunos países el extractivismo se concibió como una fase de transición hacia una economía intensiva en capital y creadora de valor agregado (Dávalos, 2013). No obstante, el fin del súper ciclo, el endeudamiento externo y la escasa planificación pos-extractiva, dejó un grueso de países primario-exportadores endeudados que, en las mismas condiciones de antes, recaudaron menos rentas, lo que impactó fuertemente en la inversión pública y social. Las perspectivas de cambio en la matriz productiva se quedaron, en palabras del ecologista Johan Martínez Allier, en un “desarrollismo senil” (Saint-Upéry, 2010).

Ya sea en el extractivismo convencional o en el neoextractivismo, se presentan fuertes conflictos sociales y territoriales y daños ambientales, se comparte la creencia de que las riquezas naturales deben ser aprovechadas al máximo, no hay una industrialización de los recursos dentro del país (siguen siendo primario-exportadores), y, a pesar del discurso mundial sobre el cambio climático y la necesidad de transitar a energías limpias, ambos tipos de gobiernos le apuestan a las energías extremas.

Con el fin de lograr una mayor comprensión del extractivismo del siglo XXI en su dimensión política, social, ecológica y territorial, Svampa (2019) clasifica este período en tres fases (Ver Figura 1).

Figura 1

Mapa conceptual sobre el extractivismo

Nota. Elaboración propia con datos de Svampa (2019).

En la primera fase de historización del extractivismo que propone Svampa (2019), es donde las commodities alcanzan los precios más altos, los gobiernos de la región capturan esos excedentes y los invierten en gasto social, reduciendo los índices de pobreza. El estancamiento económico en la década de los 90, de ajustes neoliberales, que había traído crisis y decrecimiento económico, estaba siendo superado por el crecimiento económico provocado por el boom, lo que reforzó la creencia de la conveniencia de comerciar con base en las ventajas comparativas, aprovechando la lotería de bienes naturales.

A pesar de que los gobiernos de principio de siglo, especialmente en Suramérica, tenían divergencias en sus discursos y programas, todos le apostaron al sector extractivo. Los gobiernos progresistas desarrollaron una narrativa estatalista, ecologista e indigenista, al punto de hacer

reformas constitucionales para incluir nuevos derechos individuales y colectivos, como el del Buen Vivir en Ecuador (2008) y Bolivia (2009). Estas narrativas eran deconstruidas en la práctica, pues los gobiernos aún seguían limitando su margen de acción a los lineamientos de organizaciones supranacionales, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, y de empresas multinacionales (cuya presencia y poder no disminuyó con la entrada de estos gobiernos). La inclinación por desarrollar el sector extractivo consecuentemente los enfrentó con pueblos indígenas y con sectores ecologistas, por la poca participación y criminalización a la que eran sometidos cuando se oponían a los proyectos extractivos.

La disminución de los índices de pobreza y desigualdad mediante el catálogo de programas sociales financiados por el extractivismo, provocaba que las luchas en favor del medio ambiente y en busca de la autodeterminación de los territorios indígenas fuera invisibilizada.

En la segunda fase (2010-2013) el interés en el sector extractivo aparece reflejado con mayor claridad y fuerza en los Planes Nacionales de Desarrollo. A nivel regional se van consolidando los proyectos de la iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (en adelante IIRSA), de los cuales varios afectan la Amazonía. El desarrollo de infraestructura facilita el transporte de los bienes hacia los puertos de destino. Los opositores a este modelo de desarrollo adquieren visibilidad nacional e internacional. Desde el oficialismo se deslegitiman los reclamos indigenistas y ambientalistas, y se limita y se trastoca la participación para la toma de decisiones.

En la tercera fase se da una exacerbación del neoextractivismo, agravada por la caída de los precios de las materias primas en el mercado internacional: más proyectos para intentar obtener iguales ingresos a la fase anterior. La súbita caída de los precios provocó crisis económicas y políticas, Venezuela fue el país donde más se resintió el impacto. El fin del ciclo de gobiernos progresistas vino acompañado con una disminución de políticas sociales destinadas a ayudar a los sectores más vulnerables. Esto no representó el fin de la exacerbación del

extractivismo, por el contrario, el discurso y la práctica se endureció para ampliar la frontera extractivista.

¿Qué son Conflictos Territoriales?

La globalización trajo consigo estándares sociales en los que se asocia calidad de vida humana con capacidad de consumo, capacidad de satisfacer los deseos a cualquier costo. El cumplimiento de estos estándares ha desembocado en una producción acelerada de bienes y servicios, siendo la tierra el factor productivo de mayor prioridad. A diferencia de lo que se piensa sobre lo que ha provocado la globalización, el acceso a tierras y a recursos naturales sigue siendo de vital importancia para el sostenimiento de los modos de vida actuales, al igual que ocurrió en otras épocas como el feudalismo.

Latinoamérica, una región con gran diversidad de ecosistemas donde abundan los recursos naturales, ha sido altamente codiciada por los países centrales, los cuales a través de las multinacionales y con ayuda de las élites locales han logrado obtener el acceso casi ilimitado a minerales, fuentes de energía, alimentos y otros recursos naturales. Este modo de producción de corte extractivista (intensivo, a gran escala y con fines de exportación) ha ocasionado que las comunidades se organicen y ejerzan resistencia, pues esto atenta contra sus formas de vida y los expropia de sus bienes individuales y comunes.

En el desarrollo de este fenómeno se enfrentan fuertemente dos posturas: la de las empresas mineras, el Estado y los grupos armados ilegales, por un lado; y, la de las comunidades indígenas, campesinas y afrodescendientes, por otro. Esta oposición en los modos de vivir, existir y producir es lo que ocasiona los conflictos territoriales. Para esta investigación se entenderá por *conflicto territorial* la confrontación entre varios actores para tener acceso a una porción geográfica de territorio y a los recursos que en él se encuentran, este acceso en ocasiones es disputado de forma depredadora, con uso del fraude y la violencia.

En este punto es preciso mencionar que, en los conflictos territoriales por minería, la balanza de poder entre los actores está muy desequilibrada. En primer lugar, con las reformas

económicas neoliberales de los años 90, las empresas extranjeras obtuvieron acceso ilimitado para producir en cualquier sector de la economía y privilegios tales como subsidios, exenciones tributarias, trato nacional, derecho de imponer expropiaciones y servidumbres (este es el caso de la minería por tratarse de una actividad de utilidad pública), etc. En segundo lugar, las empresas mineras están respaldadas por el Estado, quien con su monopolio del uso legítimo de la violencia juega un rol crucial para garantizar el acceso a los territorios.

Por último, las empresas mineras junto con el Estado suelen formar alianzas o permitir el actuar de grupos armados ilegales, quienes desplazan a la población local y con esto garantizan el acceso a las tierras. Para lograr este objetivo, los grupos armados intimidan, criminalizan, amenazan, lesionan y asesinan a los opositores de los proyectos mineros (Ver Tabla 1).

Tabla 1

Hechos que producen conflictos territoriales

HECHOS VIOLENTOS O FRAUDULENTOS	DESCRIPCIÓN
Desplazamiento y abandono forzado	El desplazamiento es el desalojo de forma violenta de la población civil de sus tierras. El abandono, por su parte, tiene un elemento volitivo en el sentido de que la persona no es obligada a marcharse pero lo hace por el contexto de violencia que lo rodea.
Asesinatos selectivos	Su carácter de acción individual y las distintas modalidades que utilizan los perpetradores dificulta la identificación de los autores intelectuales. Sin embargo, las víctimas tienen en común el liderazgo o la participación en grupos que se oponen a proyectos productivos como la minería.
Masacres	Se considera masacre el asesinato de más de cuatro personas en estado de indefensión. Son centrales en las estrategias de control de la población porque producen terror y destierran a comunidades enteras.
Criminalización de la oposición	Los opositores a los megaproyectos mineros son tildados de guerrilleros y/o terroristas. Esta calificación los hace blancos de ataques de grupos armados ilegales contrainsurgentes. Otros son judicializados.
Despojo y titulación fraudulenta de la propiedad	Se trata de un robo tierras, en ocasiones, agentes institucionales como notarios y jueces participan en la legalización del despojo mediante la falsificación de firmas, la adquisición por prescripción de tierras abandonadas, la compra a precios irrisorios de la propiedad, etc.

Nota. Elaboración propia con datos de Grupo de Memoria Histórica (2013).

Teorías de las Relaciones Internacionales**Teoría Crítica**

La teoría crítica de las Relaciones Internacionales nace, precisamente, para criticar las teorías tradicionales de la disciplina y sus vertientes y para desarrollar una forma de hacer teoría

que sea histórica y no este fragmentada al campo de acción donde surgió el problema. Para Robert Cox (1981), las teorías pueden servir para dos propósitos: ser una guía para solucionar problemas dentro de una perspectiva particular; o, reflexionar sobre el mismo proceso de teorizar, tomando conciencia de la perspectiva donde nació la problemática y entendiendo su relación con otras perspectivas y con el orden existente³, confrontando la perspectiva con la realidad y habilitándola para ajustarla a los cambios. En ese sentido, el autor en cuestión hace una diferenciación entre la *problem-solving theory* y la *critical theory*.

La teoría de solución de problemas tiene como objetivo hacer que las instituciones existentes den respuestas a problemas sociales o políticos. Esta teoría asume el mundo, las relaciones sociales y de poder dominantes como los encuentra, es decir, no los cuestiona, sólo se preocupa por que las instituciones de la estructura funcionen con fluidez. La ausencia de cuestionamiento del orden provoca que los problemas se intenten resolver únicamente desde el área en que surgieron. Por otra parte, la teoría crítica se aparta del orden imperante, de las relaciones sociales y de poder dominantes, y las cuestiona, se pregunta cómo surgieron y cómo pueden cambiar. No intenta resolver los problemas dentro de la esfera de acción en que se originaron ni con las instituciones dadas en una estructura, sino que construye una imagen más amplia del problema, involucrando la parte y el todo, y siendo consciente de que la solución necesita una reestructuración de ese todo.

Ambas teorías intentan resolver problemáticas, sólo que lo hacen con métodos distintos. Mientras la teoría de solución de problemas toma el orden existente como su punto de partida, la teoría crítica se aparta de ese orden existente, cuestionándolo y buscando un orden político y social alternativo factible (Cox, 1981). Por lo anterior, la teoría de solución de problemas es señalada de querer mantener y facilitar el funcionamiento del orden imperante, porque intenta resolver problemáticas sin complejizar la relación de estas con otras áreas y con el todo.

³ Para Cox (1981), orden es utilizado en el sentido común de cómo las cosas ocurren normalmente, más no como la ausencia de turbulencia o desorden.

Otra de las críticas que se le hace a la teoría de solución de problemas es que al reflexionar sobre una problemática (temporal y espacialmente determinada), intenta categorizar esa reflexión como ley general (Cox, 1981). La teoría crítica es consciente de que la realidad es cambiante y que eso provoca que los conceptos o leyes creadas para un fenómeno determinado temporal y espacialmente no puedan ser aplicados a otros. Con el fin de comprender mejor las problemáticas, Robert Cox (1981) señala que debemos ubicarnos en la estructura histórica donde tiene lugar esa problemática y analizar los tres niveles o esferas de actividad: la organización de la producción (en relación a las fuerzas sociales que origina), las formas de Estado (teniendo en cuenta el complejo estado/sociedad civil) y los órdenes mundiales. Los tres niveles están en constante relación, cualquier nivel puede generar cambios en los otros.

Aquí la teoría crítica plantea una cuestión interesante que la diferencia esencialmente del Neorrealismo. La interacción de los niveles genera cambios, así como la organización de la producción puede alterar el orden mundial, el orden mundial puede alterar las formas de estado o la organización de la producción, pero no de forma constrictiva ni determinante. Las fuerzas que actúan en una estructura histórica: capacidades materiales, ideas (que naturalizan las relaciones de poder) e instituciones (que reflejan las relaciones de poder) pueden cambiar y cuestionar el orden y en la medida que resisten la estructura histórica imperante pueden crear alternativas a ellas. Es decir, la teoría crítica si contempla la posibilidad de cambio en el sistema.

Es relevante para el desarrollo de este análisis recurrir también a la teoría del sistema-mundo de Immanuel Wallerstein, cuyas aportaciones se consideran englobadas dentro de la teoría crítica de las Relaciones Internacionales. Para Wallerstein (2005) el mundo en el que vivimos es un sistema-mundo moderno que nació en el siglo XVI con el capitalismo, una economía-mundo capitalista. Economía mundo denota una zona geográfica que abarca muchos países y en donde hay una división internacional del trabajo. Capitalismo o sistema capitalista es aquel que le da prioridad a la incesante y continúa acumulación de capital. La división del

trabajo indica la división de la producción en productos centrales y productos periféricos. Esta división da cuenta del grado de ganancia en el proceso de producción.

De esta manera, los estados centrales tienen un proceso de producción de los productos centrales con mayores niveles de ganancia (que incorporan alta tecnología); los estados semiperiféricos tienen una mezcla en los procesos de producción, exportando productos avanzados a la periferia y bienes primarios a los estados centrales; y, los estados periféricos son aquellos que tienen procesos relacionados con la producción de bienes primarios. Es prácticamente imposible que los países de Latinoamérica dentro del actual sistema-mundo hagan tránsito en el proceso productivo, pues la economía mundo capitalista es de naturaleza polarizadora (Wallerstein, 1997).

La evolución de los sistemas-mundo está determinada por diferentes ritmos cíclicos (ciclos de Kondratieff) con duración aproximada de 50 a 60 años, dentro de las cuales hay períodos de crecimiento y de restricción de ganancias (Fases A y B) (Wallerstein, 2005). Dentro de los ciclos, los productores capitalistas se enfrentan a varios dilemas para poder garantizar de forma continua la obtención de más ganancias y por eso buscan maneras de reducir los costos de producción. Hay muchas formas de reducirlos y la más común (por lo menos para reducir salarios) es la deslocalización. La externalización de costos ambientales también es una práctica muy utilizada: el no tratamiento de los residuos tóxicos y la falta de límites para el aprovechamiento de materias primas.

La externalización de los costos ambientales ha provocado una crisis ambiental de impacto mundial que no puede seguir siendo ignorada. Se acaban los minerales y los bosques y la toxificación de la tierra está produciendo cambio climático. Estos límites nos indican que las contradicciones con las que se encuentra el sistema-mundo capitalista no pueden seguir siendo solucionadas dentro del sistema. Para Wallerstein (2005) desde las revoluciones de 1968 estamos en una etapa de transición sistémica: las fuerzas sociales lucharán por la legitimación de alternativas que satisfagan sus objetivos.

Esta bifurcación del sistema puede ser una oportunidad para revalorizar formas de vida que cuestionen el núcleo duro del desarrollo: crecimiento, progreso, extractivismo, consumo desmedido, etc. (Escobar, 2018). Es claro que el planeta está llegando a sus límites físicos y que debe haber una transición, la cual debería ser planificada y organizada y en la que los pueblos originarios tienen mucho que enseñar (vida humana en convivencia con la naturaleza). O, una de las alternativas es que se le siga dando prioridad a la acumulación de capital, en cuyo caso las consecuencias sociales y ambientales serían abruptas, injustas y violentas.

Constructivismo

El constructivismo problematiza sobre si la acción del Estado es influida por la estructura: anarquía y distribución de poder, o por el proceso: interacción y aprendizaje (Wendt, 2005). Para los neorrealistas, las identidades y los intereses están dados de manera exógena por el sistema, es decir, en el régimen internacional se tomó la decisión de propender por democracias, libre cambio y derechos humanos, y acto seguido, instituciones y países ricos y pobres se apropiaron de esas ideas y comenzaron a actuar en función de esas identidades. Por el contrario, los constructivistas consideran que así como los agentes adquirieron identidades al participar en las estructuras, las estructuras no existen al margen de las ideas que tienen los actores, ambas son mutuamente constitutivas (Wendt, 2005).

El constructivismo presta especial atención a la manera en cómo se constituyen las identidades y considera que más que un condicionamiento exógeno, las identidades e intereses se construyen todos los días a través de procesos (Wendt, 2005). Fueron los Estados y las organizaciones internacionales quienes construyeron políticas librecambistas y a través de sus prácticas (diplomacia, negociaciones, acuerdos, tratados) estos generaron la estructura, la cual se define como un conjunto de identidades e intereses que suelen estar codificados en reglas y normas formales. Después de creada una estructura es difícil modificarla, pues fueron los agentes los que participaron y posibilitaron su construcción y querer cambiarla puede resultar en sanciones emitidas por quienes se están beneficiando de ella.

El constructivismo es una teoría muy importante para abordar este problema porque toma en cuenta a todos los actores insatisfechos con las estructuras e identidades dominantes en el sistema y plantea la posibilidad de que estos puedan lograr un cambio. De esta manera, los individuos, las comunidades, las organizaciones civiles y todos aquellos que no están de acuerdo con el orden neoliberal existente en donde priman las ganancias sobre el bienestar, tienen voz y sus prácticas de resistencia son vistas como generadoras de oportunidades de cambio. Esto es importante si se considera que las teorías dominantes en el sistema (realismo y neorrealismo) invisibilizan estas prácticas y en su afán por explicar el orden internacional donde impera la voluntad del más poderoso parecen perpetuar esas formas de dominación.

Aunque han sido de corto alcance, los esfuerzos de los actores insatisfechos con el sistema actual se han materializado. Esas luchas se vuelven más meritorias si tenemos en cuenta la criminalización de ellas por parte del Estado, que en algunos casos va más allá de la criminalización y se convierte en exterminio. Esto es común en Colombia, donde las élites políticas suelen no abrir espacios para opiniones alternativas y reprimen fuertemente la oposición.

De hecho, la lucha estatal contra la insurgencia tuvo enormes efectos sobre la forma en cómo se gobernó al país y en la percepción del pueblo sobre la oposición, la creación en el imaginario colectivo de la insurgencia como el enemigo principal ahogaba cualquier intento de resistencia ante los cambios. El hecho de que la insurgencia cometiera múltiples delitos fue la coartada perfecta para que se criminalizara a quienes luchaban por la defensa de sus territorios y se les señalara de guerrilleros. Concomitantemente, se justificaron las masacres y las expropiaciones violentas de la tierra por parte de los paramilitares a las comunidades negras, indígenas y afrodescendientes, como parte de la lucha contra la guerrilla.

El desplazamiento forzado en Colombia no es una consecuencia del conflicto armado, ha sido la estrategia por la cual actores armados y no armados, han logrado el control de espacios para llevar a cabo sus actividades, ya sean ilícitas como el narcotráfico, o lícitas como los

megaproyectos agrícolas, mineros y petroleros. Así como el desplazamiento no es una secuela del conflicto, el asesinato selectivo de los líderes sociales que realizan oposición a los megaproyectos mineros y energéticos y luchan por la autodeterminación de sus territorios tampoco lo es. No obstante el contexto político, económico y social, algunos individuos, comunidades y organizaciones, están asumiendo nuevos roles que enfrentan los intereses del *status quo*.

En este sentido, Wendt (2005) afirma que las transformaciones de identidades e intereses y posteriormente del sistema son difíciles de lograr porque una vez constituido, éste se enfrenta a cada uno de sus miembros. Además, hay actores que se resisten por las utilidades que obtienen de la estructura o por el temor de asumir los costos de quebrantar los compromisos adquiridos. Para Wendt (2005), es posible lograr tal transformación si se cumplen las siguientes 4 etapas:

1. Ruptura del consenso en torno a los compromisos identitarios: los compromisos acerca de la identidad se centran en torno a que la minería es benéfica para el crecimiento económico y que la criminalización, muerte, desplazamiento forzado y contaminación medioambiental son costos que se pueden externalizar en pro del desarrollo. Naturalmente, el incumplimiento de las promesas ha provocado que algunas personas no se sientan identificadas con estos intereses.
2. Desnaturalización de la identidad, una forma crítica de la identidad y una identificación de nuevos “yos posibles”: el cuestionamiento y rechazo a las identidades estables desencadenó la búsqueda hacia modos de producción más convenientes a la economía nacional (una forma de estado desarrollista) o más amigables con la naturaleza y con los modos de vida de los pueblos originarios (alternativas al desarrollo). Aunque ambas posturas son opuestas, las dos comparten una antipatía hacia el neoliberalismo.
3. Para cambiar el yo es necesario cambiar las identidades y los intereses de los otros: esto se ha hecho a través de la conformación de organizaciones y movimientos sociales que

articulan a todos los afectados por los extractivismos difundiendo información, ideas y testimonios. Ellos intentan con sus prácticas persuadir permanentemente la opinión pública e influir en la agenda de los gobiernos, mostrando la flexibilidad de la legislación en cuanto a concesiones y denunciando las graves violaciones a los derechos humanos individuales y colectivos por parte de la fuerza pública y de las organizaciones armadas en pro de implantar en los territorios proyectos de desarrollo.

4. Esa práctica debe ser recompensada por el otro, lo que promoverá más prácticas de este tipo y con el tiempo esto se institucionalizará en una práctica positiva: este es el punto más difícil de lograr. Primero, cambiar la mentalidad de una población tan profundamente neoliberal, con su individualismo, desinterés en la política y falta de solidaridad, es todo un reto. Segundo, las restricciones de la estructura existente (instituciones mundiales, potencias, tratados, contratos) son demasiado fuertes y han impedido que estas prácticas sean recíprocas, es decir, en ocasiones no es la falta de voluntad sino la ausencia de capacidad la que imposibilita oponerse al sistema.

Existen unas identidades e intereses en el sistema internacional, dados por el Consenso de Washington, que estimulan dentro del país la realización de actividades productivas basadas en la extracción de recursos naturales y en la exportación éstos recursos sin mayor valor agregado. A pesar de los daños en los ecosistemas y en las comunidades, el Estado impulsa estos sectores por las rentas que obtiene de ellos, indispensables según los gobernantes, para lograr crecimiento económico y bienestar en los territorios. Sin embargo, el discurso carece de sustento dado que en los territorios donde más se desarrollan actividades extractivas hay altos índices de pobreza, desigualdad y una gran inmersión en contextos de violencia.

Y aún si la narrativa sobre los beneficios en el desarrollo del extractivismo fuera cierta, existen comunidades que desean permanecer en sus tierras según sus modos de vida, aunque esto no les reporte demasiadas ganancias. Si bien existen divergencias por el destino al que se debe llegar (desarrollismo o alternativas al desarrollo), lo cierto es que las personas se están

organizando para oponerse al sistema actual, visibilizando lo desfavorable que es el extractivismo en el ámbito económico, ecológico y social, y están logrando construir acuerdos para ponerle límites al Estado, lo que a futuro podría resultar en una transformación. Este progreso podría ser el primer paso para que el Estado tenga la disposición y capacidad de respetar la vocación productiva de los territorios, las actividades económicas que históricamente se han desarrollado y la permanencia de las personas en sus comunidades.

Capítulo II

Minería en Colombia: Contexto Nacional e Internacional

Antecedentes Históricos

El oficio minero en Colombia data de las sociedades precolombinas, quienes sacaban el oro de playas y quebradas para la elaboración de herramientas y objetos ornamentales. Los españoles que llegaron al Virreinato de la Nueva Granada estuvieron fuertemente atraídos por la leyenda de El Dorado⁴, y, a pesar de que no encontraron el mítico pueblo, hallaron tierras fértiles donde abundaba el metal dorado y tribus indígenas que usaban en su cotidianidad ornamentos de oro, indistintamente de su posición jerárquica. Después de despojar a los indígenas de sus artefactos auríferos, los españoles crearon un sistema laboral denominado mita, mediante el cual las comunidades indígenas debían entregar a 100 varones para hacer trabajos forzados y sin paga en las minas coloniales (Poveda, 2018). Muchos indígenas sucumbieron ante las ambiciosas pretensiones de los españoles y a mediados del siglo XVII, como consecuencia de la reducción de población indígena, se incorporó a estos trabajos mano de obra esclava negra proveniente de África.

Durante este periodo la extracción de oro y plata fue grabada mediante el pago del quinto real, correspondiente a una quinta parte o 20% del mineral físico declarado. Con la

⁴ El Dorado corresponde a la leyenda sobre un espacio abundante en minas cuyo cacique ofrecía tributo a los dioses arrojando a una laguna grandes cantidades de joyas hechas en oro.

llegada de los borbones al reino de España en 1700 se emprendieron una serie de reformas institucionales para incentivar la producción minera, el quinto real se convirtió en diezmo, después en un quinto y cobo que representaba el 6.5% de la producción y a partir de 1777 se rebajó a 3%, cifra que mantuvieron los gobiernos de la República.

La economía colonial siempre se guió por los principios del mercantilismo. Esta doctrina indica que la prosperidad de una nación estaba relacionada con la acumulación de capital y el capital se identificaba con los metales preciosos. Debido a esto España y Portugal establecieron un monopsonio y monopolio comercial con sus colonias, esto es, América Latina debía adquirir todos sus bienes importados de España y Portugal, y debía vender sus productos de exportación (excepto el oro y la plata) en ese mismo mercado. El notorio déficit comercial resultante se financiaría por la transferencia de oro y plata a la Península Ibérica, cuanto mayor fuera el déficit comercial, mayor debía ser la acumulación de metales preciosos por parte de España y Portugal, el límite estaría dado por la capacidad física de las minas (Bulmer-Thomas, 1998).

Dado que los españoles nunca pudieron aportar a sus colonias todos los bienes que necesitaban, usaron los metales que acumulaban para comprarlos en el resto de Europa y para pagar las deudas con las que financiaron las guerras de su imperio. Este desarrollo industrial limitado de la península ibérica hizo que se obstaculizara el desarrollo industrial en Latinoamérica por la competencia que podría representar. La mayoría de pequeñas industrias artesanales que habían logrado mantenerse sucumbieron en la independencia debido al libre comercio, por esto, la inserción en el mercado internacional de la república colombiana fue a través de la venta de productos primarios, principalmente agrícolas.

Con las guerras de independencia hubo una disminución de la producción aurífera por la desviación de factores productivos (mano de obra, caballos, mulas, insumos), falta de tecnificación del sector, fuga de capitales (muchos peninsulares se fueron a su tierra), inundaciones y agotamiento de las minas.

La joven república, desorientada para elegir su forma de gobierno, fue reconquistada por los españoles en 1815 hasta 1819, año en donde se proclamó la creación de la Gran Colombia (conformada por Colombia, Venezuela, Ecuador y Panamá que se unió en 1821). Mientras tanto, en una pequeña isla del viejo mundo, un conjunto de innovaciones tecnológicas le permitieron a los ingleses iniciar lo que mundialmente se conoce como la primera industrialización. Este acontecimiento tuvo muchas implicaciones a nivel regional y local, fue con Gran Bretaña con quien Colombia inició su comercio como país independiente (como exportador de materias primas e importador de productos manufacturados).

La producción y exportación de materias primas como minerales y productos agrícolas fue la principal actividad económica de los habitantes de la Gran Colombia; entre los productos de agroexportación más destacados estuvieron la quina, el añil y el tabaco. Los ciclos económicos de auge de estos productos eran muy cortos y los ingresos exiguos (Revista Semana, 2010), por esta razón a mitades del siglo XIX el país se especializó en la exportación de café, el cual produjo elevadas tasas de crecimiento. Con los ingresos producidos por el café y los préstamos ingleses el país inició la construcción de ferrocarriles, puertos e infraestructura vial.

En 1822 el gobierno colombiano le dio como garantía de un préstamo a banqueros ingleses la concesión de minas de oro y plata, éstas (minas de Marmato, Santa Ana y Pamplona) fueron explotadas por la compañía inglesa Western Andes Mining con unas regalías de 3% de lo producido (Poveda, 2018). A mediados del siglo XIX, una gran cantidad de capitales extranjeros (ingleses y franceses principalmente) e ingenieros llegaron al país para modernizar la minería, trayendo consigo innovaciones tecnológicas como el molino de Cornish, los molinos de arrastre, la rueda hidráulica, el método de cianuración, la máquina de vapor, las dragas flotantes, la dinamita etc.

En 1854 se expide en la provincia de Antioquia un código de minas que es adoptado a nivel nacional en 1886. Durante todo el siglo XIX las compañías extranjeras extrajeron no menos del 85% del oro colombiano producido en el siglo (Poveda, 2018). Gran Bretaña

(principal inversionista del siglo XIX) fue remplazada por Estados Unidos a mediados de 1930 (Bulmer-Thomas, 1998).

Hacia 1950 el gobierno colombiano aplicó el modelo de sustitución de importaciones con el fin de lograr industrialización, restringiendo en varios sectores la inversión extranjera directa (en adelante IED) y alentando esta inversión hacia industrias manufactureras en un esfuerzo por reducir su dependencia de las importaciones de productos manufacturados. La Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (en adelante CEPAL) bajo la égida de Raúl Prebisch ejerció gran influencia en los gobiernos latinoamericanos con la tesis del deterioro de los términos de intercambio⁵, para estos teóricos la sustitución de importaciones le permitiría a los países autoabastecerse de ciertos productos industriales, evitando un incremento de la oferta de sus exportaciones tradicionales para obtener bienes industriales y disminuyendo la presión sobre los precios de sus exportaciones (Bulmer-Thomas, 1998).

El objetivo de la sustitución de importaciones era lograr desarrollo económico y autonomía con respecto a las potencias extrarregionales. Con la implementación de esta estrategia que fue aplicada por Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Uruguay se logró aumentar la participación de las manufacturas en el PIB, por medio de la aplicación de gravámenes aduanales como cuotas y aranceles y tipos de cambios múltiples. En esta etapa las industrias en el país florecieron y el estado tuvo mayor capacidad de negociación (Estrada, 2010).

Desafortunadamente, la industrialización por sustitución de importaciones resultó ser ineficiente y de alto costo, se estancó en la producción de bienes de consumo no duraderos, importando una gran cantidad de bienes intermedios y de capital. Lo anterior produjo un déficit en la balanza de pagos (no era posible rebajar las importaciones de bienes intermedios y de

⁵ El economista alemán Hans Singer realizó un estudio sobre los términos de intercambio a escala mundial entre los productos primarios y los productos industrializados. Su conclusión (igual a la tesis que plantea Raúl Prebisch) muestra que los bienes primarios pierden valor con respecto a los bienes manufacturados. Esto significa que una economía primario- exportadora cada vez debe exportar más bienes primarios para comprar el mismo bien manufacturado.

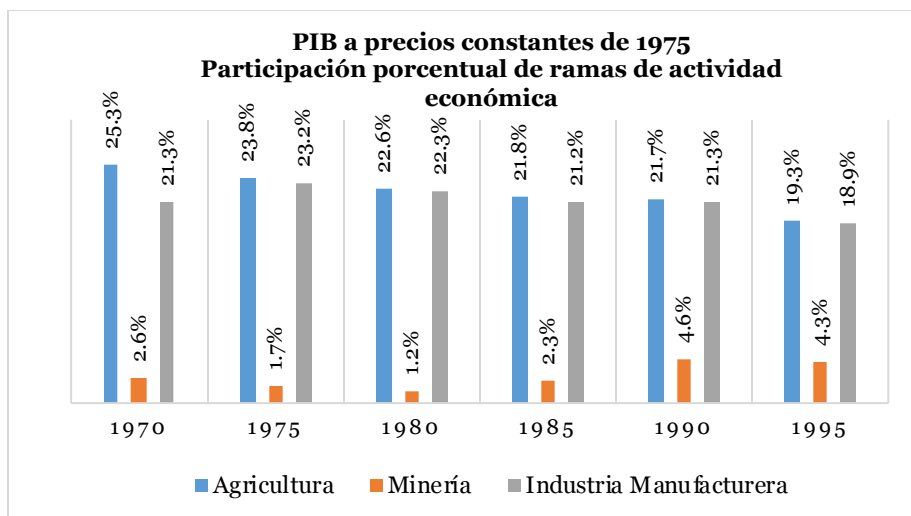
capital porque esto repercutiría negativamente sobre la producción) y altas presiones inflacionarias. La incapacidad de la industria para penetrar en los mercados internacionales hizo que las ganancias por exportación siguieran dependiendo de los productos primarios (Bulmer-Thomas, 1998).

En la década de los 60 los países latinoamericanos consideraron la integración regional como un medio para seguir con la industrialización, pues esta les permitiría ampliar sus mercados internos y explotar las economías de escala. Así, en 1960 nace la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (en adelante ALALC), cuyo objetivo fue suprimir los aranceles puestos al comercio intrarregional. Las dificultades en la negociación de la ALALC provocaron que en 1969 se instaurara el Pacto Andino, cuyo fin era crear una unión aduanera, con una legislación que asegurara que los beneficios de la integración regional fueran para los factores internos de producción y no para las multinacionales (éstas una vez instaladas en los países del sur global se beneficiaban enormemente del alto proteccionismo).

El ingreso de Colombia al Pacto Andino implicó que el país promulgara leyes a nivel interno que prohibían la inversión extranjera en infraestructura, energía eléctrica, comunicaciones, servicios públicos y en el sector financiero. En 1970 la industria representaba el 21.3% del Producto Interno Bruto, la agricultura el 25.3% y la minería el 2.6% (Banco de la República de Colombia, s.f.) (Ver Figura 2).

Figura 2

Participación porcentual de ramas de actividad económica en el PIB colombiano a precios constantes de 1975



Nota. Elaboración propia con datos del Banco de la República de Colombia.

Junto con la integración regional en los 60 se aplicó la estrategia de promoción de exportaciones. Esta estrategia busco promover la industria existente a través de reducciones arancelarias selectivas, exenciones fiscales, facilidades de crédito y subsidios. El principal propósito era rebajar los gravámenes al componente insumo importado de los bienes para la exportación posterior (Bulmer-Thomas, 1998).

Las revaluaciones de la moneda (las cuales hacían menos competitivas las exportaciones), las barreras arancelarias contra las exportaciones manufacturadas puestas por los países desarrollados y la crisis de la deuda de 1982⁶ hicieron que este periodo de industrialización guiado por el Estado terminara.

⁶ América Latina como región escasa en capitales hizo uso de préstamos externos para financiar la acumulación de capital (fundamental para implementar la estrategia de sustitución de importaciones y la promoción de exportaciones), esto hizo que la región dependiera económicamente de fuentes oficiales de préstamos. En la década de los 60 los bancos comerciales extranjeros también decidieron hacerle préstamos a los países de Latinoamérica, estos eran libres de condiciones (a diferencia de los condicionamientos de las organizaciones financieras internacionales). Los países latinoamericanos llegaron a un punto donde su deuda externa excedió su poder adquisitivo y ya no eran capaces de pagar los préstamos. Así, el crecimiento acelerado de la deuda y la amenaza de incumplimiento de pago por parte de México en 1982 ocasionó la crisis de la deuda. Los bancos comerciales redujeron o detuvieron la

Después de abandonar el modelo de sustitución de importaciones y promoción de las exportaciones, según Estrada (2010) el gobierno adopta un régimen de acumulación flexible y financiarización que consistió en:

- Cambio del marco jurídico para permitir sin restricciones la IED (la cual nuevamente se concentra en actividades extractivas de minería e hidrocarburos).
- Procesos de reforma laborales en donde se castiga el ingreso y las condiciones de contratación y se debilitan los sindicatos.
- Expropiación y reapropiación privada de las empresas públicas.
- Bancarización masiva que permite a través de créditos el consumo de la población (se tiene la idea de que este nuevo sistema funciona mientras la población tenga capacidad de pago, así sea a través del endeudamiento), etc.

Los que se quiere señalar en este punto es que Colombia no era un país con una producción minera importante, desde su independencia la producción agrícola e industrial habían relegado este sector, manteniéndolo con una producción menor al 3% del PIB (Ver figura 2). Fue hasta el cierre de la etapa desarrollista en la década de los 80 cuando el Estado colombiano dirigió su atención a la explotación a gran escala de minerales (además del oro). En esta década se dio inicio a dos proyectos mineros de gran envergadura para la economía del país: el proyecto de El Cerrejón ubicado en la Guajira para la extracción de carbón y el proyecto de Cerro Matoso ubicado en Córdoba para la extracción de níquel.

La mina de carbón del Cerrejón (actualmente la mina de carbón a cielo abierto más grande de Latinoamérica) se empezó a explotar en 1986 por la empresa pública Carbones de Colombia S.A. e Intercor (filial de Exxon hoy ExxonMobil). En el año 2000 el Estado vendió su participación de 50% en este proyecto a la empresa Carbones del Cerrejón (consorcio integrado por subsidiarias de BHP Billiton, Anglo American y Xtrata-Glencore), este mismo consorcio en

entrega de nuevos préstamos y reestructuraron sus deudas con la imposición de condiciones muy estrictas, así como la exigencia de que los países deudores aceptaran la intervención del Fondo Monetario Internacional.

2002 compró a Intercor, convirtiéndose en el único concesionario del Cerrejón. Por su parte, en 1982 comenzó la explotación de níquel y la producción industrial de ferroníquel en el proyecto de Cerro Matoso donde la nación participaba con un 55%. En 1997 el estado le vende su participación a BHP Billiton por debajo de su precio real: 166 millones de dólares y su valor estimado era de 250 a 300 millones de dólares.

En esta época las empresas públicas mineras tenían a su cargo la exploración y explotación de los minerales, actividades que podían realizar directamente o mediante terceros y la comercialización de los minerales dentro y fuera del país.

A partir de 1990 el gobierno fue sustituyendo, fusionando y liquidando las empresas públicas mineras, hasta que finalmente en el 2004 se liquidó a Minercol, la última empresa de este tipo que quedaba⁷. Esto no significó en ningún momento que el Estado colombiano estuviera buscando crecimiento económico a través del fortalecimiento de otros sectores como la agricultura, la industria o los servicios, por el contrario, el Estado pretendía fortalecer el sector minero pero ahora con la participación de las empresas privadas, partiendo del supuesto neoliberal de que estas son más productivas y eficientes.

Durante este régimen de acumulación flexible y financiarización se desató un nuevo ciclo de expropiación y concentración, a los campesinos, a los negros y a los indígenas se les despojo de sus tierras y territorios para permitir estas nuevas formas de acumulación capitalista (Estrada, 2010). La ley fue uno de los instrumentos que hizo posible esta expropiación, a favor de la minería (Ley 685 de 2001), de los proyectos de infraestructura (Ley 1682 de 2013), de los proyectos energéticos (Ley 56 de 1981), entre otros, los cuales fueron considerados de utilidad pública e interés social. La nueva geografía tendiente a la explotación de recursos naturales también fue y es posible mediante el ejercicio de la violencia y el exterminio. Los actores

⁷ En 1968 se crea Ecominas (Empresa Colombiana de Minas). En 1990 Ecominas es sustituida por Mineralco (Minerales de Colombia S.A.). En 1993 se crea Ecocarbón (Empresa de Carbones de Colombia) que tenía su cargo la promoción y planificación de todas las actividades relacionadas con el carbón. En 1997 Ecocarbón y Mineralco son fusionadas y se crea una nueva empresa llamada Minercol (Empresa Nacional Minera LTDA.). En 2004 se liquida Minercol.

armados ilegales, en ocasiones aliados con el ejército, son los instrumentos que le permiten a las empresas mineras llevar a cabo sus operaciones dentro del país. Si un territorio es prolífico para la realización de proyectos minero-energéticos, coincidentalmente, hay despojo.

La articulación de formas legales e ilegales para hacer extractivismos da cuenta de la resignificación de los territorios como objeto de valorización, ya no son los espacios en donde habitan determinadas comunidades, ahora son las fuentes de ingresos más importantes para el Estado. No se trata tampoco de evocar un Estado de bienestar y protector de los desfavorecidos que nunca existió, solo se desea hacer hincapié en que estas formas de expropiación y mercantilización de los territorios se profundizaron en el nuevo régimen de acumulación flexible y financiarización que inició a mitad de la década de los ochenta cuando el gobierno abandonó el modelo de sustitución de importaciones.

El boom de los precios de los minerales en el año 2002

El cierre de la etapa desarrollista en la década de los 80 supuso una masificación en la entrada de capitales extranjeros que se volvían a concentrar en el sector minero y de hidrocarburos. Junto con esa repaertura se firmaron varios Tratados de Libre Comercio (con México, Estados Unidos, Canadá, la Unión Europea, etc.); se crearon en 1991 las Zonas Francas, unas áreas de libre comercio donde las empresas gozan de un tratamiento tributario y aduanero especial: pagan un impuesto a la renta de 20% (la tarifa normal es de 32%) y no pagan IVA ni aranceles para las mercancías que importan; y, se crearon los Contratos de Estabilidad Jurídica, los Acuerdos Internacionales de Inversión y los Acuerdos para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones, los cuales le garantizan a los inversionistas que el Estado creará condiciones favorables para la inversión y mantendrá, independientemente de los cambios en la legislación, las condiciones tributarias existentes al momento de la firma del contrato.

En este punto es necesario señalar que la reprimarización de la economía colombiana, al igual que la de otros países de la región, estuvo influenciada por el alza en los precios de las *commodities* durante el período 2002-2003 a 2013, que se explica por el crecimiento de la

economía china y su demanda de productos primarios. Asimismo, las constantes innovaciones tecnológicas desarrolladas por las grandes potencias (Estados Unidos, Alemania, Japón, etc.), la incorporación a la dinámica mundial de producción manufacturera de los BRICS (Brasil, Rusia, India, China, Sudáfrica) y la rápida industrialización de los tigres asiáticos (Corea del Sur, Hong Kong, Singapur y Taiwán), así como las mayores tasas de consumo a nivel mundial, han provocado un aumento en la elaboración de todo tipo de equipos, los cuales requieren para su producción el uso de cuantiosos recursos no renovables.

Según Vega (2012), el capitalismo de nuestros días requiere materiales y energía más que en cualquier otro momento de la historia, y si se mantiene el ritmo del estilo de vida actual para el 2050 necesitaríamos cerca de tres planetas tierras (Banco Mundial, 2016). Artefactos de uso cotidiano como las computadoras, los celulares⁸, los electrodomésticos y los aviones necesitan para su construcción una gran variedad de minerales. Incluso, la construcción de la infraestructura necesaria para generar energías alternativas, como plantas eólicas y paneles fotovoltaicos, requieren el uso de minerales como el hierro, el aluminio y el cobre en grandes cantidades.

Continuando con la idea anterior, en el súper ciclo de las *commodities* el precio internacional del oro aumentó 305.4% de 2002 a 2017 y el del carbón aumentó 187.2% de 2002 a 2016. Esto profundizó la creencia ya generalizada en América Latina de que la minería sería un importante motor de crecimiento para la región. El gobierno colombiano llegó a denominar este sector como la *locomotora minera*, haciendo referencia a la significativa contribución que podría alcanzar en materia de generación de empleo y de un crecimiento económico sostenido (Departamento Nacional de Planeación, 2010).

La aquiescencia del Estado colombiano para participar en la dinámica mundial de comercio como proveedor de materias primas y el auto-relegamiento para liderar las ventajas de

⁸ Por ejemplo, para la fabricación de un celular se usa mercurio, yodo y tierras raras (para darle color), arsénico y galio (para darle la señal), litio o cadmio, níquel, zinc, cobre y cobalto (para la batería) y coltán (para los microchips) (Núñez, 2016).

ese *boom*⁹, provocó que los títulos mineros concesionados a empresas privadas aumentaran ostensiblemente: pasaron de 2.900 en el 2000 a 13.400 en el 2019 (Ver Tabla 2), mientras que las hectáreas de tierra concesionadas, pasaron de 827.504 hectáreas en el 2002 a 3'720.000 en el 2019 (Betancur, 2019).

Tabla 2

Títulos mineros inscritos en el Catastro Minero

<i>Títulos mineros inscritos en el Catastro Minero</i>	
Año	Títulos
2002	2.965
2004	5.067
2005	5.816
2006	5.691
2007	6.043
2008	7.343
2009	8.418
2010	8.832
2011	8.747
2012	9.426
2013	9.742
2014	10.061
2015	9.291
2019	13.400

Nota. Elaboración propia con datos de la Agencia Nacional de Minería (2010) y (2016).

Como parte de este fenómeno favorable a la inversión minera, a nivel interno se derogó el Decreto 2655 de 1988 y se creó la Ley 685 de 2001 (actual código de minas). En la vigencia del código anterior, el Estado actuaba como agente regulador y administrador de los minerales, es decir, las empresas estatales estaban a cargo de la exploración y explotación de los recursos mineros.

⁹ Porque el Estado ya no participa en la minería, su función se relega a la mera regulación y fiscalización de la actividad minera, la cual se concesiona a privados.

En contraste, el actual código minero, que fue realizado con la asistencia técnica de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional¹⁰, estipula que la autoridad minera (Ministerio de Minas y Energía o delegaciones) otorgará contratos de concesión a particulares para la explotación de los recursos minerales (Art.14 de la Ley 685 de 2001). Esta nueva normatividad también señala que las personas y compañías extranjeras y nacionales tienen los mismos derechos y obligaciones (Art.18 de la Ley 685 de 2001) y que el contrato se le otorgará a quien realice la primera propuesta de concesión (artículo 16 de la Ley 685 de 2001), es decir, los contratos de concesión minera se suscribirán con el primer proponente, sin necesidad de hacer licitación pública. Con esta nueva legislación se buscó aumentar el potencial minero del país, pero sobre la base de que eran las empresas privadas y no las públicas las que proporcionarían mayor productividad y eficiencia.

En consecuencia el Estado colombiano liquidó las empresas mineras públicas y vendió su participación en las empresas mixtas, dejando de recibir los ingresos netos de la extracción que ahora se recaudan por medio del canon superficiario y las regalías. El canon superficiario es una contraprestación económica que paga el concesionario minero sobre la totalidad del área concesionada durante la exploración, la construcción o la explotación. Por su parte, las regalías son una contraprestación económica que recauda el gobierno por la explotación de recursos naturales no renovables sobre el valor de la producción en boca de mina¹¹(Ver Tabla 3):

¹⁰ Es paradójico porque Canadá es la casa matriz de varias multinacionales que operan en Colombia.

¹¹ No existe vigilancia o control por parte del Estado en cuanto a la verificación de la producción por parte de los titulares mineros, el cálculo del valor del mineral extraído lo realizan las propias empresas, por lo que las corporaciones terminan haciendo pagos casi voluntarios.

Tabla 3

Regalías en Colombia

Regalías en Colombia por extracción de minerales	
Carbón (explotación mayor a 3 millones de toneladas anuales)	10%
Carbón (explotación menor a 3 millones de toneladas anuales)	5%
Níquel	12%
Hierro y cobre	5%
Oro y plata	4%
Oro de aluvión en contratos de concesión	6%
Platino	5%
Sal	12%
Calizas, yesos, arcillas y grava	1%
Minerales radioactivos	10%
Minerales metálicos	5%
Minerales no metálicos	3%
Minerales de construcción	1%
Esmeraldas y demás piedras preciosas	1.5%

Nota. Elaboración propia con datos de Ley 141 de 1994.

Concomitante con los cambios institucionales de principio de siglo para implementar el sector minero-energético, a nivel interno se desplegó una gran estrategia paramilitar y se avanzó en la política de seguridad democrática del ex presidente Álvaro Uribe (2002-2010), que dejó como resultado el repliegue de los grupos insurgentes que obstaculizaban las operaciones mineras, así como miles de personas asesinadas y desplazadas forzosamente y una gran cantidad de territorios abandonados y despojados. La retirada guerrillera así como la expulsión y el asesinato de los pobladores en determinados territorios fue favorable para la implementación del nuevo modelo económico de desarrollo extractivista, cuestión que se detallará más adelante.

Gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010)

Álvaro Uribe es una figura emblemática en la historia de Colombia, las acciones que su gobierno perpetró en contra de los grupos armados insurgentes al interior del país le han dado gran popularidad entre el electorado colombiano, a él y a sus partidarios, por casi dos décadas. El centro de su discurso se arraigó en la idea de que las organizaciones armadas ilegales que operaban dentro del país habían aumentado el tamaño y la presencia en el territorio, escalando los ataques contra la población civil y contra la infraestructura económica, y afectando de esta manera las actividades agroindustriales, de explotación pecuaria, petrolera y minera (Departamento Nacional de Planeación, 2002).

Es por lo anterior que en su gobierno se implementa el modelo de *Seguridad Democrática*, el cual a grandes rasgos consistió en garantizarle seguridad a la población y a la infraestructura económica por medio del fortalecimiento de las autoridades policíacas y militares, con cooperación de la población civil (Departamento Nacional de Planeación, 2002).

La seguridad como un medio para lograr el crecimiento económico, con esta frase se podría resumir la política de Seguridad Democrática. Este discurso fue bien acogido por el pueblo colombiano porque, en efecto, a mitad de la década anterior hubo una profunda crisis económica: desaceleración económica entre 1996 y 1997, decrecimiento de la economía en 1999 (el PIB decreció en 4,2%) y una tasa de desempleo de 18 y 19,5% entre 1999 y 2002 (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2011). El convencimiento sobre el cual “la economía podía ir bien a pesar de que el país fuera mal” se rompió, pues el recrudecimiento del conflicto si repercutió en el mal rendimiento económico.

Es por esto que, como parte de la Seguridad Democrática, el gobierno expandió la presencia de las fuerzas armadas en la geografía nacional, controlando zonas donde antes había presencia guerrillera. Justamente, la expansión de la actividad minera además de los cambios jurídicos e institucionales, fue posible por la presencia de las fuerzas militares en los territorios. El ex presidente Álvaro Uribe (2002-2010) designó que dos tercios de las tropas militares

debían dedicarse a salvaguardar la infraestructura petrolera y minera (Sankey, 2013). Durante este gobierno se le dio vida a los Batallones Especiales Energéticos y Viales, encargados de defender la infraestructura energética, minera, vial y de hidrocarburos, y se crearon los Centros de Operaciones Especiales para la Protección de la Infraestructura Crítica del Estado, con el fin de articular estrategias y capacidades entre la fuerza pública y los gremios empresariales para proteger la infraestructura nacional (Cepeda, 2015).

Un ejemplo de lo anterior fue la instalación de dos bases militares en el departamento de Santander después de que la multinacional Greystar abandonara la mina por hostigamientos de la guerrilla en 1999 (Sankey, 2013). En este punto es preciso mencionar que unos años antes de la implementación de la política de Seguridad Democrática, grupos paramilitares de extrema derecha habían recorrido casi todo el territorio colombiano con el objetivo de debilitar la insurgencia por medio de los asesinatos selectivos, principalmente de civiles (líderes sociales y ambientales, indígenas, sindicalistas, profesores y militantes de grupos políticos de izquierda); las masacres¹²; las desapariciones forzadas; las amenazas; las torturas; la sevicia; los despojos¹³; y, los desplazamientos forzados masivos, etc.

El fenómeno del paramilitarismo no es reciente, su nacimiento se remonta a los años 60¹⁴, sin embargo, la década de los 90 fue testigo de la expansión y robustecimiento de estos grupos de extrema derecha, los cuales en 1997 se consolidaron en una agrupación llamada Autodefensas Unidas de Colombia (en adelante AUC). El tiempo transcurrido desde el afianzamiento de los grupos paramilitares en 1997, hasta su desmovilización en 2005¹⁵, fue el

¹² Los paramilitares causaron alrededor de 1.116 masacres, es decir, el 58,9% de las masacres que documentó el Grupo de Memoria Histórica desde 1980 al 2010 (2013).

¹³ Los paramilitares son responsables del 56% del despojo territorial registrado por entidades oficiales (Fundación Forjando Futuros, 2020).

¹⁴ El origen del paramilitarismo en Colombia se remonta a los años 60 con la creación de un marco normativo estatal que autorizaba a civiles portar armas para defensa contra las guerrillas, este marco fue reforzado en 1994 con la creación de las Cooperativas de Vigilancia y Seguridad Privada para la autodefensa agraria (llamadas CONVIVIR), las cuales estaban facultadas para usar armas de porte exclusivo de las fuerzas armadas.

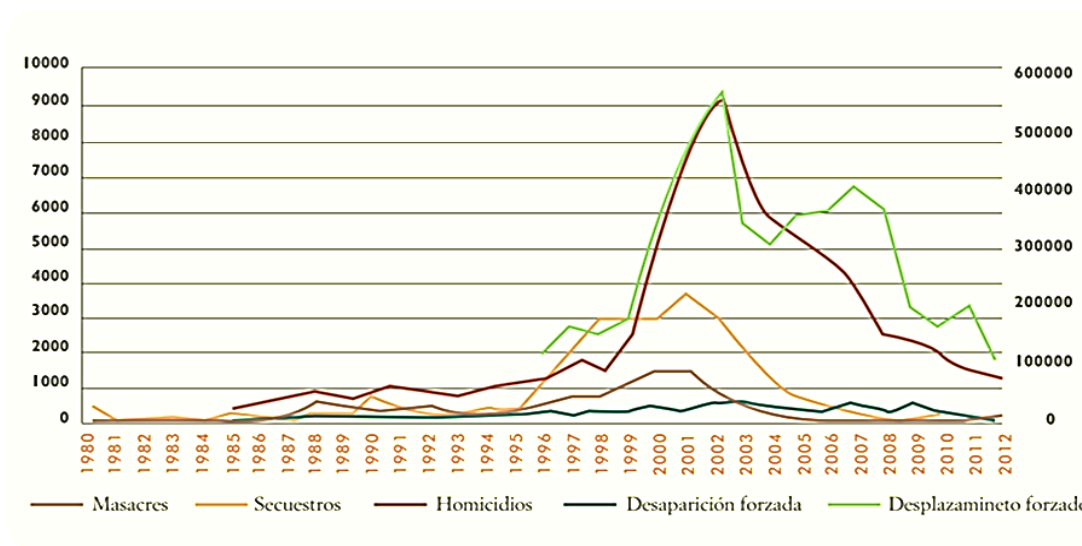
¹⁵ Los paramilitares se desmovilizaron en el 2005 mediante la Ley 975 de 2005, llamada también Ley de Justicia y Paz. Esta desmovilización ha sido fuertemente criticada porque las negociaciones de paz se

periodo donde el conflicto armado en Colombia alcanzó su máxima expresión, extensión y niveles de victimización (Grupo de Memoria Histórica, 2013) (Ver Figura 3). Este escalamiento de la violencia fue favorable a los intereses públicos y privados para implementar el sector minero- energético, pues la gran cantidad de territorios abandonados y de personas asesinadas y desplazadas posibilitaron la implantación del modelo de desarrollo minero-extractivista que no encontró oposición en las comunidades, cuyos tejidos estaban fragmentados por la violencia.

De igual manera, es importante tener en cuenta que por razones ideológicas las guerrillas no han estado de acuerdo con la presencia de multinacionales en el territorio, entonces, la pérdida de control territorial y el repliegue de los grupos insurgentes por la acción de los paramilitares y el posterior control estatal también favoreció el establecimiento de este nuevo modelo.

Figura 3

Evolución de delitos en el conflicto armado en Colombia



Nota. Adaptado de ¡Basta Ya! (p.61), por Grupo de Memoria Histórica, 2013, Imprenta Nacional.

hicieron en privado y la desmovilización y el desarme fue parcial, pues muchos de ellos siguieron militando.

Esta apertura de la frontera minera abrió un nuevo capítulo de conflictos territoriales en la historia del país, las comunidades rurales siguieron siendo las principales afectadas, ahora no sólo victimizadas por la acciones bélicas de las partes en el conflicto armado, sino también porque bajo el suelo que ocupan está la lotería de bienes con la que el Estado busca el codiciado crecimiento económico.

Gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2018)

Durante el gobierno de Juan Manuel Santos (2010- 2018) se sigue con el interés en el sector minero-energético y este es materializado con más fuerza en los planes de desarrollo. En su primer mandato (2010-2014) el expresidente hace referencia en el Plan de Desarrollo a 5 locomotoras del desarrollo indispensables para el crecimiento económico y para la generación de empleo en el país. La locomotora minero-energética es la principal y es la que más porcentaje de inversión concentra, se le destina 96.6% del total de inversión a las locomotoras, es decir, el 17% del costo total del Plan Nacional de Desarrollo (Grisales e Insuasty, 2016). En este Plan Nacional de Desarrollo también se le pide al Servicio Geológico Colombiano que determine cuáles son los minerales estratégicos para el país y las zonas libres en las que se hallan.

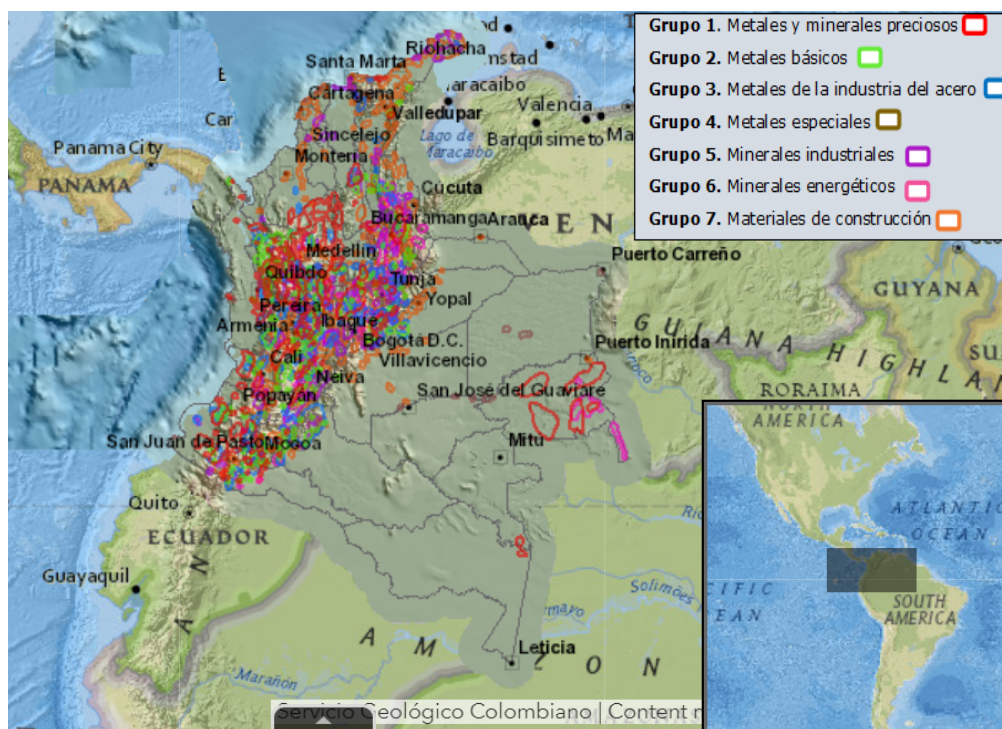
El resultado de la investigación arrojó que en el país había una extensión de 22'262.646.8 hectáreas libres para concesionar, es decir, áreas sin títulos ni solicitudes mineras, áreas fuera de las zonas mineras indígenas, negras y mixtas y áreas fuera de las zonas excluibles para minería¹⁶, extensión que corresponde a una quinta parte del territorio. Los minerales que se consideraron estratégicos, teniendo en cuenta las tendencias del mercado internacional y las características geológicas del territorio fueron: oro, platino, cobre, fosfato, potasio, magnesio, carbón, uranio, hierro y coltán (Ver Figura 4)¹⁷.

¹⁶ Parques naturales nacionales, parques de carácter regional, zonas de reserva forestal, páramos y humedales que estén dentro de la Convención RAMSAR.

¹⁷ La clasificación de la Figura 4 es por grupo de minerales de acuerdo con los estándares del Mining Journal, así: el grupo 1 de *minerales y piedras preciosas y semipreciosas* corresponde a oro y platino; el grupo 2 de *metales base* corresponde a cobre; el grupo 3 de *metales de la industria del acero* corresponde a hierro; el grupo 4 de *metales especiales* corresponde a coltán; el grupo 5 de *minerales industriales*

Figura 4

Mapa de zonas potenciales integrales para recursos minerales 2011



Nota. Adaptado de *Mapa de Zonas Potenciales Integrales de Colombia para Recursos Minerales* [Mapa], por Servicio Geológico Colombiano, 2011, ArcGIS (<https://www.arcgis.com>).

La finalidad del gobierno al establecer minerales y áreas de reserva estratégica minera era poder adjudicar esos territorios a empresas mineras con altas capacidades técnicas bajo un procedimiento diferente al del código de minas; estos nuevos contratos se otorgarían bajo procesos de selección objetiva, a través de la subasta, porque el Estado aparece como oferente de esas zonas y no son los particulares quienes solicitan la concesión. Bajo este procedimiento sólo la Agencia Nacional de Minería puede ofertar las referidas áreas por medio de las *rondas mineras* y con contraprestaciones económicas distintas a las regalías.

Aquí se debe dejar algo claro, la tendencia del gobierno por incrementar la minería es a favor de las grandes corporaciones mineras y en desmedro de los pequeños mineros informales

corresponde a roca fosfórica, sales de potasio y magnesio y el grupo 6 de *minerales energéticos* corresponde a carbón y uranio (Servicio Geológico Colombiano, 2012).

y tradicionales, quienes representan el 63% de las unidades de producción minera en Colombia (Ministerio de Minas y Energía, 2011). Incluso, el gobierno autorizó a la Policía Nacional para destruir la maquinaria pesada usada en exploraciones y explotaciones sin título (Decreto 2235 de 2012). El gobierno de Santos le dio un giro de 180 grados a la política minera porque además de afectar al sector minero informal y tradicional que por sus condiciones económicas y técnicas tienen dificultades para acceder al título minero, le sustrajo a las gobernaciones delegadas (Antioquia, Boyacá, Caldas, Cesar y Norte de Santander) la facultad de concesionar títulos, modificó el modo de concesionar y cambió el monto a pagar por regalías.

El segundo Plan Nacional de Desarrollo de Juan Manuel Santos (2014-2018) también incluyó esta figura llamándola Áreas de Reserva Estratégica Mineras (en adelante AREM) y aumentó las hectáreas que había declarado en el 2012. En este plan de desarrollo además se estipuló que los títulos mineros y licencias ambientales que se hallaban en zonas de páramos otorgados antes de febrero de 2010 podrían seguir ejecutándose hasta su terminación¹⁸.

La definición de minerales estratégicos y AREM se hizo excluyendo estudios poblacionales y ambientales, pues no se consideraron las afectaciones a la fauna, la flora y el agua, ni a las actividades productivas que se llevan a cabo en los territorios (caza, agricultura, pesca, minería artesanal), tampoco se tomó en cuenta si estos se encontraban en comunidades negras e indígenas. El Estado tampoco consultó a las comunidades, no hubo un consentimiento previo libre e informado, derecho que se origina no sólo cuando la corporación minera ya está gestionando la exploración o explotación del recurso, sino que nace desde que se expresa un interés en los planes de desarrollo gubernamentales, pues podría tener un impacto significativo en los territorios ancestrales y afectar la supervivencia de las comunidades (Corte Interamericana de Derechos Humanos [Corte IDH], 2007).

¹⁸ Santos intentó sanear un error que habían cometido las autoridades mineras antes de su mandato, las cuales habían otorgado indiscriminadamente títulos mineros sin considerar si se hallaban en zonas de exclusión de minera como los páramos.

También, el hecho de que estas áreas estén prácticamente superpuestas en la Cordillera de los Andes (Ver Figura 4) implica una afectación grave a las fuentes hídricas que nacen allí, así como a las tierras aptas para agricultura, ya que la cordillera tiene las mayores reservas agrícolas del país. Estas disposiciones que recogía el Plan Nacional de Desarrollo fueron demandadas por las comunidades y la Corte Constitucional Colombiana a través de las sentencias C-035 de 2016 y C-221 de 2016, resolvió que por la fragilidad e importancia de los páramos para mitigar los efectos del cambio climático y su rol como proveedores de agua dulce se debían cancelar todos los títulos mineros que hasta la fecha estaban vigentes. Una decisión trascendental para el cuidado de los ecosistemas y la lucha contra el cambio climático, ya que los páramos abastecen de agua a más del 70% de los colombianos y capturan carbono al menos diez veces más que los bosques tropicales¹⁹.

Hasta el momento la Agencia Nacional de Minería ha declarado en el país más de 103 Áreas de Reserva Estratégica Minera. El drástico cambio en la normatividad afectó el derecho de las comunidades para decidir sobre la vocación productiva de sus territorios y le transfirió esa decisión de forma exclusiva a una autoridad central, aun cuando Colombia es un Estado descentralizado con autonomía de sus entidades territoriales (Art. 1 de la Constitución Política de Colombia).

En la práctica se presentan múltiples disputas sobre si debe haber o no minería en los territorios, por desacuerdos entre las comunidades y las autoridades locales; y, entre las autoridades locales, los entes departamentales y el gobierno central. Hasta hace poco, las comunidades estaban acudiendo a la figura de las Consultas Populares para frenar la minería, un mecanismo de participación ciudadana creado con la Constitución de 1991 que le permite a la

¹⁹ El ecosistema de páramo no existe sino en determinadas áreas del planeta: en la región tropical Andina, Asia, África y Oceanía. Colombia es el país que tiene el mayor porcentaje de páramos a nivel mundial con una extensión de 1'900.000 hectáreas, que equivalen a 2% del territorio nacional (Corte Constitucional, 2016).

población intervenir sobre las acciones que se pretendan tomar en sus territorios²⁰. En el 2013 se llevó a cabo la primer Consulta Popular para impedir un proyecto de explotación minera, para 2018 se habían realizado 9 y había 54 pendientes; en todas el resultado era un NO, por lo que la Registraduría Nacional del Estado Civil comenzó a aducir falta de presupuesto para evitar que se siguieran haciendo (Razón Pública, 2019).

Finalmente, la Corte Constitucional a través de la SU 095 de 2018 señaló que las Consultas Populares no eran el mecanismo idóneo para prohibir o permitir la minería, que el suelo y el subsuelo pertenecen al Estado e instó al legislativo para crear otros mecanismos de participación ciudadana y de coordinación Nación-Ente territorial. La imposibilidad de ejercer Consultas Populares provocó que los Concejos Municipales empezaran a emitir Acuerdos para prohibir la minería en defensa del patrimonio ecológico y cultural de sus territorios, este el caso de Jericó, Urrao, San Agustín, Jardín, Salento y otros municipios. Sin embargo, las gobernaciones respectivas demandaron la invalidez de los Acuerdos ante los tribunales administrativos y salieron victoriosas en sus pretensiones.

Es evidente que lo que se está buscando gubernamental y judicialmente es quitarle el derecho de veto a las comunidades sobre la minería, por eso la exhortación para crear mecanismos alternativos a las consultas populares, que no sean vinculantes para las autoridades.

Las disputas sobre el uso del territorio se dan incluso entre las gobernaciones delegadas y la Agencia Nacional de Minería, como es el caso de Antioquia, donde el gobernador le pidió al Presidente de la República poder manejar las AREM porque en su concepto la autoridad central suele concesionar títulos a los grandes inversionistas en desmedro de los mineros ancestrales (Portafolio, 2019).

²⁰ Las Consultas Populares funcionan de la siguiente manera: se hace una pregunta general para que el pueblo se pronuncie al respecto, debe participar la tercera parte del censo electoral y la opción ganadora será aquella que obtenga la mitad de votos más uno (el resultado es de obligatorio cumplimiento), pueden ser convocadas por el ejecutivo (a nivel nacional, departamental o municipal) o por iniciativas ciudadanas respaldadas por firmas (Ley 134 de 1994).

Geopolítica Minera de Colombia

América Latina es codiciada por distintos jugadores geoestratégicos por ser un territorio en el que se encuentran: 25% de los bosques, 40% de la diversidad mundial; un tercio de las reservas mundiales de cobre, bauxita y plata; 27% de las reservas de carbón; 24% de las reservas de petróleo; 8% de las reservas de gas; y, 5% de las reservas de uranio (Vega, 2012). Cuenta con el 33% de los recursos hídricos del mundo, siendo el continente con la disponibilidad de agua más alta del planeta (Tribunal Latinoamericano del Agua, s.f.). Brasil, Perú, Venezuela, Ecuador, Bolivia y Colombia tienen dentro de sus territorios el *pulmón del mundo*, con aproximadamente siete millones de kilómetros cuadrados de selva amazónica que absorbe el 10% de las emisiones de dióxido de carbono y produce el 20% del oxígeno del mundo (Periódico El Tiempo, 2017).

La diversidad geológica de Colombia le ha permitido contar con una gran cantidad de minerales, entre los que destaca el carbón, el níquel, el oro y las esmeraldas; además, está ubicado en la línea del cinturón del Pacífico, considerada una franja estratégica para cobre. Actualmente es el sexto productor de cobre en Latinoamérica y ocupa el puesto cuarenta a nivel mundial (Agencia Nacional de Minería, 2018) (Ver Tabla 4). Aunque la minería de cobre no está muy desarrollada, se habla de un depósito de 500 millones de toneladas del mineral que pondrían al país en el mapa de la gran minería (Revista Dinero, 2017).

El coltán, un mineral que combina niobio y tantalio, imprescindible en la industria para la fabricación de componentes electrónicos avanzados, también se halla en la región de la Orinoquía colombiana. Además el país cuenta con reservas de uranio en el departamento de Guainía (zona limítrofe con Venezuela y Brasil), mineral que sirve como combustible para los reactores nucleares. En Colombia no existen grandes explotaciones de estos minerales estratégicos debido a que se hallan en Parques Nacionales Naturales y/o en zonas con presencia de grupos armados, con poca integración de infraestructura de transporte a las principales ciudades y puertos del país.

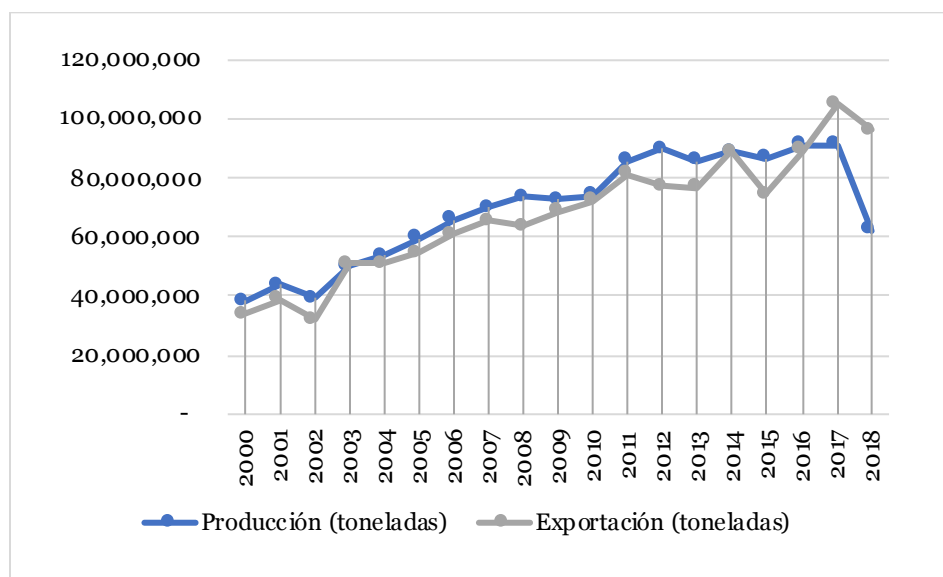
Tabla 4***Posición de Colombia en la producción minera en América Latina y en el mundo***

MINERAL	POSICIÓN MUNDIAL	POSICIÓN EN LATINOAMERICA
Oro	18	5
Carbón	11	1
Hierro	42	6
Níquel	Sin información	3
Esmeraldas	2	1
Cobre	40	6

Nota. Elaboración propia con datos de Agencia Nacional de Minería (2018).

Con respecto a Latinoamérica, Colombia destaca por tener las mayores reservas de carbón bituminoso²¹, con alto valor calorífico, bajos contenidos de humedad, cenizas y azufre (Ministerio de Minas y Energía, 2012), características que lo hacen muy competitivo en el mercado mundial. El carbón es un mineral fundamental en el sector minero colombiano: en el 2017 representó el 67.5% del PIB minero, 1.36% del PIB nacional y el 87,7% de las regalías mineras recaudadas; además, Colombia es el principal productor de carbón en Latinoamérica con una producción mayor a las 90 millones de toneladas anuales (Ver Figura 5).

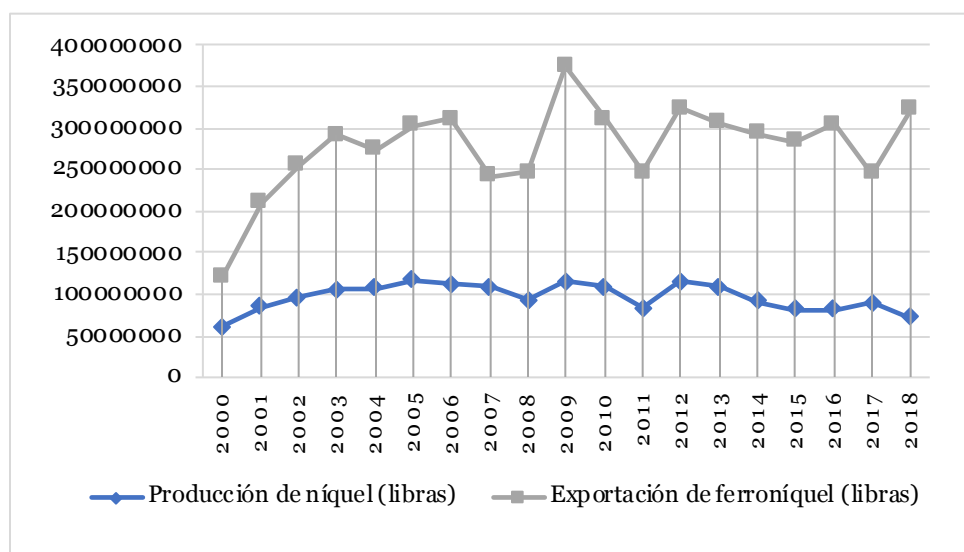
²¹ Al año 2016 Colombia cuenta con reservas probadas por 4.881 millones de toneladas de carbón antracítico y bituminoso, las mayores en Latinoamérica (48,3%), las cuales corresponden aproximadamente al 0,6% de las Reservas Mundiales (Agencia Nacional de Minería, 2017).

Figura 5***Producción y exportación de carbón en Colombia 2000-2018***

Nota. Elaboración propia con datos de Unidad de Planeación Minero Energética.

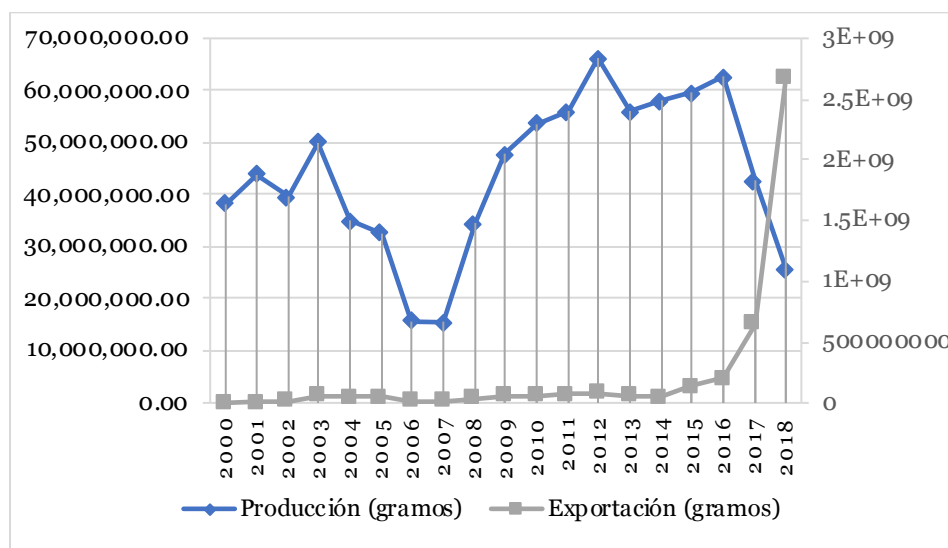
La producción de carbón en Colombia es netamente extractivista, se exporta más del 50% de lo que se produce dentro del país. Los mayores departamentos productores de carbón son la Guajira y el Cesar. Las principales empresas productoras de carbón son: la Drummond, el Cerrejón y Prodeco S.A., en el 2017 estas empresas produjeron el 68% de la producción nacional de carbón (Unidad de Planeación Minero Energética, 2018).

Por otra parte, en Colombia se hallan abundantes depósitos de níquel, localizados en el departamento de Córdoba y Antioquia. Actualmente la única empresa que explota níquel en Colombia es Cerro Matoso S.A. y es considerada la mina de níquel a cielo abierto más grande del continente. El proceso mediante el cual se obtiene el níquel es la lixiviación con amoníaco, luego el mineral se procesa en la planta de fundición que está cerca de la mina y allí se crea Ferroníquel de alta pureza (Unidad de Planeación Minero Energética, 2009) (Ver Figura 6).

Figura 6***Producción de níquel y exportación de ferroníquel en Colombia 2000-2018***

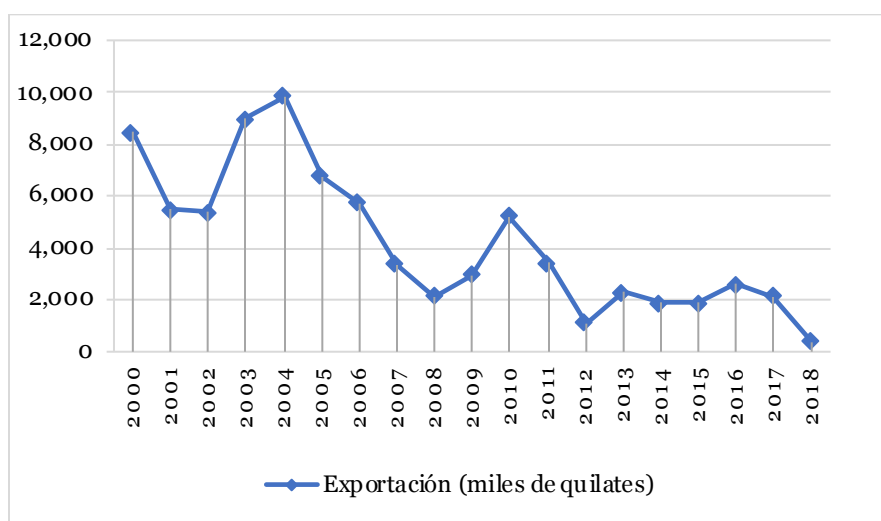
Nota. Toda la producción colombiana de Níquel se realiza en forma de Ferroníquel, por lo que las exportaciones se hacen en Ferroníquel. Elaboración propia con datos del Unidad de Planeación Minero Energética.

Del mismo modo, la producción de oro es de gran importancia para el país, con este metal precioso se le dio vida a una gran variedad de manifestaciones culturales de los pueblos aborígenes que habitaban el territorio colombiano. Sobre el oro vale la pena mencionar que es usado principalmente en la joyería como artículo de consumo, como riqueza (por la relativa estabilidad histórica de su valor) y en electrónica por ser un excelente conductor térmico y eléctrico. En el pasado fue empleado como patrón monetario por Gran Bretaña hasta 1931 y por Estados Unidos hasta 1972. El oro es el cuarto mineral de exportación en Colombia después del carbón, las esmeraldas y el ferroníquel (Ver Figura 7).

Figura 7**Producción y exportación de oro en Colombia 2000-2018**

Nota. Elaboración propia con datos de Unidad de Planeación Minero Energética.

Otro mineral que le ha dado fama internacional a Colombia por su resistencia, brillantez y tonalidad es la esmeralda. Colombia es el segundo productor de esmeraldas en el mundo después de Zambia (Ver Figura 8) y tiene una participación en el mercado mundial de exportaciones de aproximadamente el 55% (Marca País Colombia, 2014). Los únicos usos de la esmeralda son la fabricación de joyas y la venta a museos o a coleccionistas. Esta piedra preciosa no es considerada como un *commodity* porque no entra en procesos productivos industriales o de servicios, su demanda está ligada a razones culturales, religiosas y a la capacidad de compra de los consumidores y no existe precio fijo o de referencia para este mercado, su precio depende de la subjetividad del experto que la analiza (Unidad de Planeación Minero Energética, 2018). Las minas esmeraldíferas en Colombia están ubicadas en entre los departamentos de Cundinamarca y Boyacá.

Figura 8**Exportación de esmeraldas en Colombia 2000-2018**

Nota. Se estima que las exportaciones de esmeraldas corresponden al 98% de la producción.

Elaboración propia con datos de Unidad de Planeación Minero Energética.

En suma, de las anteriores cifras es posible concluir que aunque el Estado colombiano cambió a principios de siglo la legislación minera con el propósito de provocar un aumento en la producción y captar las rentas que traían los altos precios de las *commodities*, en general, la producción minera ha descendido en las últimas dos décadas. El porcentaje del PIB minero con respecto al PIB total se ha mantenido por debajo de 7% (Ver Figura 17) y el único mineral que mostró un comportamiento ascendente en su producción fue el carbón. La incorporación de nuevas tecnologías en la extracción de minerales, las nuevas formas de extracción (minería a cielo abierto, lixiviación) y el exponencial aumento en los títulos mineros no han sido suficientes para lograr el crecimiento vertiginoso que se esperaba de locomotora minera.

Que los títulos mineros hayan ascendido mientras disminuía la producción indica que los yacimientos nuevos son menos rentables que los tradicionalmente explotados, algunos de los cuales pueden estar en fases de agotamiento. Además, es importante señalar que en la región otros países como Perú y Chile, históricamente mineros, son más atractivos para la Inversión Extranjera Directa en ese sector, probablemente por el mayor conocimiento mineralógico y las

mejores redes de comunicación vial hacia los puntos de embarque. De por sí América Latina por sus características geográficas presenta dificultades para construir y conectar la infraestructura de transporte, en Colombia esas dificultades se multiplican por el Amazonas y la división en tres cadenas montañosas de la Cordillera de los Andes. Además, a pesar de los esfuerzos los problemas de seguridad persisten, aunque con menor intensidad.

De hecho, durante el 2017 la Inversión Extranjera Directa en minería fue de tan sólo 6.8% con respecto a la inversión total (Banco de la Republica de Colombia, s.f.). Otro punto a considerar es que no hay una entrada considerable de nuevas empresas trasnacionales mineras al país, muchas de las que ya existían son las que están solicitando explotar en nuevos territorios. En relación a la inversión minera China, se sabe que todavía es baja si se le compara con la de otros países de Suramérica, por lo pronto la gran compañía Zijin Mining Group adquirió la Continental Gold, la cual es titular de una concesión para minería en Buriticá-Antioquia de 75.583 hectáreas, con reservas medidas en 16 millones de toneladas de oro (Continental Gold, 2019).

Regalías e Impuestos del Sector Extractivo en América Latina

Cuando se analiza el marco fiscal que se aplica al sector extractivo en diferentes países es común encontrar una superposición de instrumentos que se aplican a una misma base imponible. De esta manera, el *government take* puede ser mayor en un país que en otro aun cuando las regalías que establezca el primero sean bajas. En los países de la región andina hay una multiplicidad de gravámenes imposables que van desde las regalías e impuestos a la renta hasta los derechos de exportación. Así mismo, hay variación normativa con respecto al uso del dinero recaudado (en algunos países ni siquiera hay vínculos a la utilización de recursos).

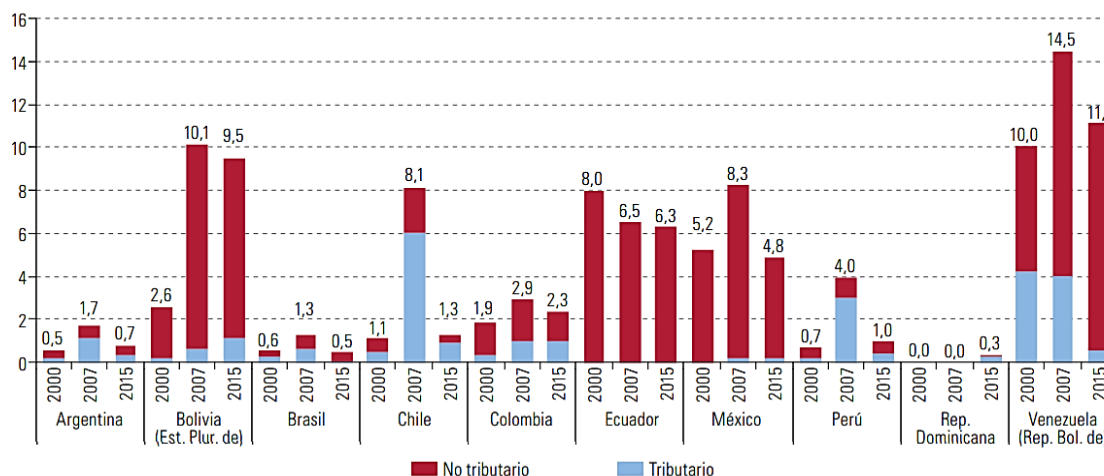
En términos de impuesto a la renta, destaca Ecuador con su nivel más bajo de 23%, en contraste con otros países latinoamericanos que alcanzan tasas de 25 a 35%. Por otra parte, el impuesto a las remesas de utilidades en Chile es de 35%, en comparación con Brasil 15% y Bolivia 12.5%, en Colombia y Argentina ese impuesto es de 0% (Sociedad Nacional de Minería,

Petróleo y Energía de Perú, 2013). En lo que respecta a las regalías, Colombia tiene las tasas nominales más altas que son entre el 1 a 12% del valor de boca de mina, en comparación por ejemplo con Argentina que son del 1 al 3% del valor de boca de mina. Así mismo, en Colombia a excepción de las explotaciones de carbón, se cobran las regalías indistintamente de si se trata de pequeña, mediana o gran minería, diferente a lo que pasa en Ecuador y Chile en donde el tipo de minería modifica el pago de las regalías.

Aunque Colombia tenga altas tasas nominales en el pago de regalías y en el impuesto a la renta, la recaudación del Estado en las rentas mineras no es muy grande, entre otras cuestiones, por no tener impuestos a las remesas de utilidades. Con la apertura económica y la consecuente participación de grandes multinacionales en el sector minero el no cobro del impuesto a los dividendos cobra relevancia, pues las grandes corporaciones mineras constantemente están enviando las ganancias a sus países de origen. Colombia paradójicamente es uno de los países que menos recauda ingresos fiscales por explotación de hidrocarburos y de minerales como porcentaje del PIB, si se le compara con otros países latinoamericanos (Ver Figura 9):

Figura 9

Ingresos fiscales por explotación de hidrocarburos y minerales en América Latina como porcentajes del PIB 2000, 2007 y 2015



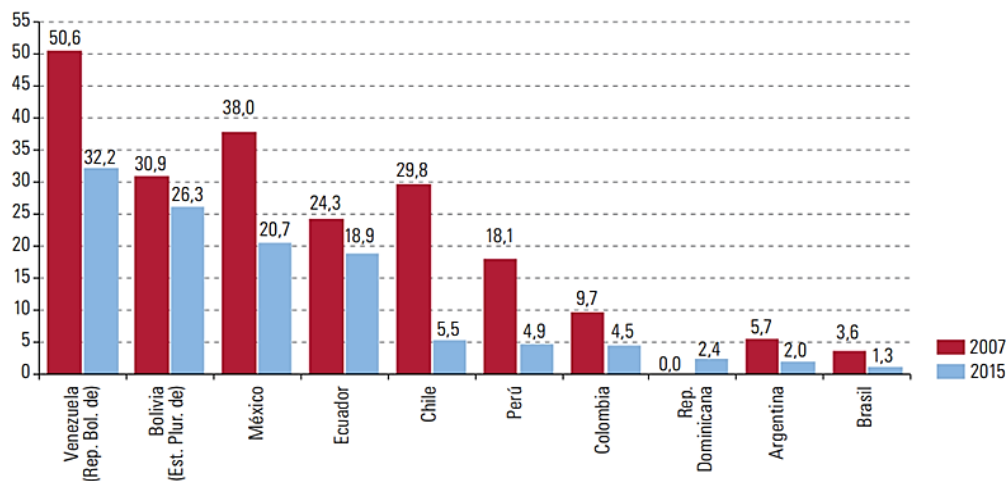
Nota. Adaptado de *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe* (p.63), por Cepal, 2018.

La renta de los recursos primarios en América Latina incide directamente en el ingreso y el gasto público gubernamental. Esta dependencia resulta peligrosa si se considera la alta volatilidad de los precios de los productos primarios. La Figura 14 muestra que durante el ciclo alcista del precio internacional de los minerales (2003-2007) los ingresos fiscales eran más altos que en el 2015 (cuando había finalizado el súper ciclo). Precisamente durante este periodo los gobiernos de corte progresista en América del Sur redistribuyeron las rentas mineras y petroleras, reduciendo brechas en la desigualdad económica y sacando una importante parte de la población de las líneas de pobreza y pobreza extrema.

No obstante, la dependencia de los ingresos fiscales provenientes de los sectores extractivos deja expuestas a las economías más dependientes ante una caída de los precios y eso fue lo que sucedió en varios de estos países. Esto explica en parte la insostenibilidad de las políticas sociales de los gobiernos progresistas y el posterior giro a la derecha en la región (Ver Figura 10).

Figura 10

Dependencia de los ingresos fiscales provenientes de los sectores extractivos (hidrocarburos y minerales). 2007 y 2015



Nota. Adaptado de *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe* (p.64), por Cepal, 2018.

Problemas Macroeconómicos de las Economías Extractivistas

Los países desarrollados generalmente son exportadores de bienes manufacturados, precisamente parte de sus riquezas se deben a los ingresos que obtienen de la venta de bienes con valor agregado en el mercado internacional. Los países desarrollados también tienen aranceles bajos si se les compara con los de los países subdesarrollados, pero suelen imponer aranceles altos a los productos manufacturados y a los productos agrícolas, negando el acceso a sus mercados a los países en desarrollo y frustrando así sus niveles de crecimiento por vía de la industrialización (Carbaugh, 2009). Esta escalada arancelaria, sumada a otros factores tales como la escasez de capital, la baja innovación tecnológica y los ciclos altos de precios de las materias primas, origina que los países en desarrollo sean exportadores de bienes primarios.

La poca diversificación productiva de los países en desarrollo y la especialización en la exportación de materias primas tiene diversas desventajas: En primer lugar, los países en desarrollo pagan un alto precio por sus importaciones y reciben bajos precios por sus exportaciones, esto es, en los ciclos de caída de los precios de las materias primas cada vez

deben pagar más por los productos que importan, en este punto se está haciendo referencia a la reconocida teoría cepalina del deterioro de los términos de intercambio.

En segundo lugar, los precios de las materias primas son altamente volátiles, una disminución en la producción o una disminución en la demanda de los minerales puede reducir de forma significativa los ingresos de exportación y consecuentemente desestabilizar el ingreso nacional (Carbaug, 2009); por ejemplo, en Colombia las regalías que las empresas mineras pagan se calculan con base en los precios internacionales de los minerales, por lo que una caída en los precios de las *commodities* produce una disminución en el valor a tributar.

En tercer lugar, las economías primarias suelen ser víctimas de la llamada *maldición de los recursos naturales*. Sachs y Warner (2001), entre otros, han popularizado esta expresión para evidenciar que los países con recursos naturales abundantes son países con bajo crecimiento económico. Este concepto también ha sido empleado para denotar los infortunios provocados por la atención de intereses extranjeros y locales sobre las riquezas naturales, que en algunos casos ha ocasionado guerras internas e internacionales, golpes de Estado y genocidios (Cancino, 2012). Sachs y Warner (2001) mediante el uso y análisis de regresiones lineales concluyeron que después de la Segunda Guerra Mundial es prácticamente imposible encontrar una superposición entre países con grandes dotaciones de recursos naturales y países que tienen altos niveles de Producto Interno Bruto, por el contrario, la alta intensidad de recursos tiende a correlacionarse con un crecimiento lento.

Para los autores en cuestión, la maldición se explica porque estas economías generalmente tienen una moneda apreciada, por lo tanto los sectores de exportación no son competitivos y las contribuciones de las exportaciones manufactureras son pequeñas, lo que dificulta el éxito en el crecimiento impulsado por las exportaciones. Finalmente, Sachs y Warner (2001) concluyen que la apropiación y concentración de recursos naturales hace que los funcionarios públicos se vean tentados a buscar las rentas mediante la corrupción en lugar de promover actividades a favor del crecimiento.

Uno de los problemas delineados en la maldición de los recursos naturales es conocido como la *enfermedad holandesa*. La enfermedad holandesa hace alusión a un fenómeno que se vivió en Holanda en los años 60 con la explotación de grandes yacimientos de gas natural en el Mar del Norte, donde el país multiplicó sus exportaciones de gas y consecuentemente, los ingresos derivados de esa actividad.

A primera vista, el crecimiento acelerado del sector energético parece ser algo positivo para el crecimiento económico, pero con lo que sucedió en Holanda se observaron efectos adversos que son comunes en las economías primario- exportadoras: la entrada en masa de divisas producto de las exportaciones o de flujos de IED en el sector minero-energético aprecian la moneda, esto es, se da una reducción de la tasa de cambio con respecto al dólar; la apreciación de la moneda afecta a otros sectores exportadores, los cuales ven disminuidas sus ventas por la subida de los precios de sus productos; y, un dólar barato propicia el aumento de las importaciones.

Con respecto a la enfermedad holandesa se puede concluir que el crecimiento acelerado del sector energético sin el fortalecimiento de otras estructuras productivas termina por destruir la capacidad productiva, si a lo anterior se le suma una apertura comercial, la falta de competitividad se profundiza más. Con el objetivo de analizar si Colombia sufre de la enfermedad holandesa y teniendo en cuenta que la apreciación de la moneda es una de las características de la enfermedad, se examinará si en Colombia hubo tal apreciación (Ver Tabla 5):

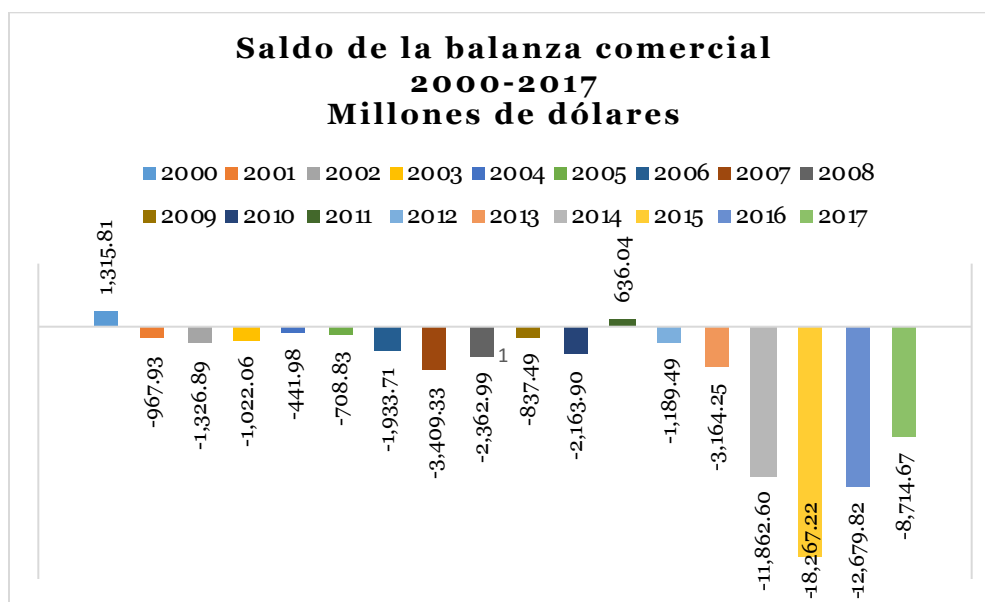
Tabla 5

Índice de Tasa de Cambio Real Efectiva en Colombia 2000-2017

AÑO	TIPO DE CAMBIO REAL	AÑO	TIPO DE CAMBIO REAL
2000	79.7	2009	90.6
2001	77.2	2010	100
2002	77.1	2011	102.1
2003	67.5	2012	106.9
2004	73.8	2013	103.6
2005	83.3	2014	96.2
2006	81.7	2015	75.2
2007	90.9	2016	67.8
2008	94.7	2017	68.2

Nota. Elaboración propia con datos del Banco Mundial.

La moneda colombiana estuvo apreciada desde el año 2000 hasta el año 2006 y a partir del 2007 comenzó a depreciarse hasta el año 2015, donde inició el periodo de mayor apreciación en lo que va del siglo XXI. En este punto es aventurado afirmar la existencia o no de la enfermedad holandesa dado que no hubo una apreciación continua de la moneda colombiana derivada del incremento de exportaciones mineras. La enfermedad holandesa también se refleja en el saldo de la balanza comercial, mediante la cual se comparan las exportaciones e importaciones de bienes y servicios de cada país. Según cifras del Banco de la República de Colombia (s.f.) el saldo de la balanza comercial durante los últimos 17 años en Colombia ha sido el siguiente:

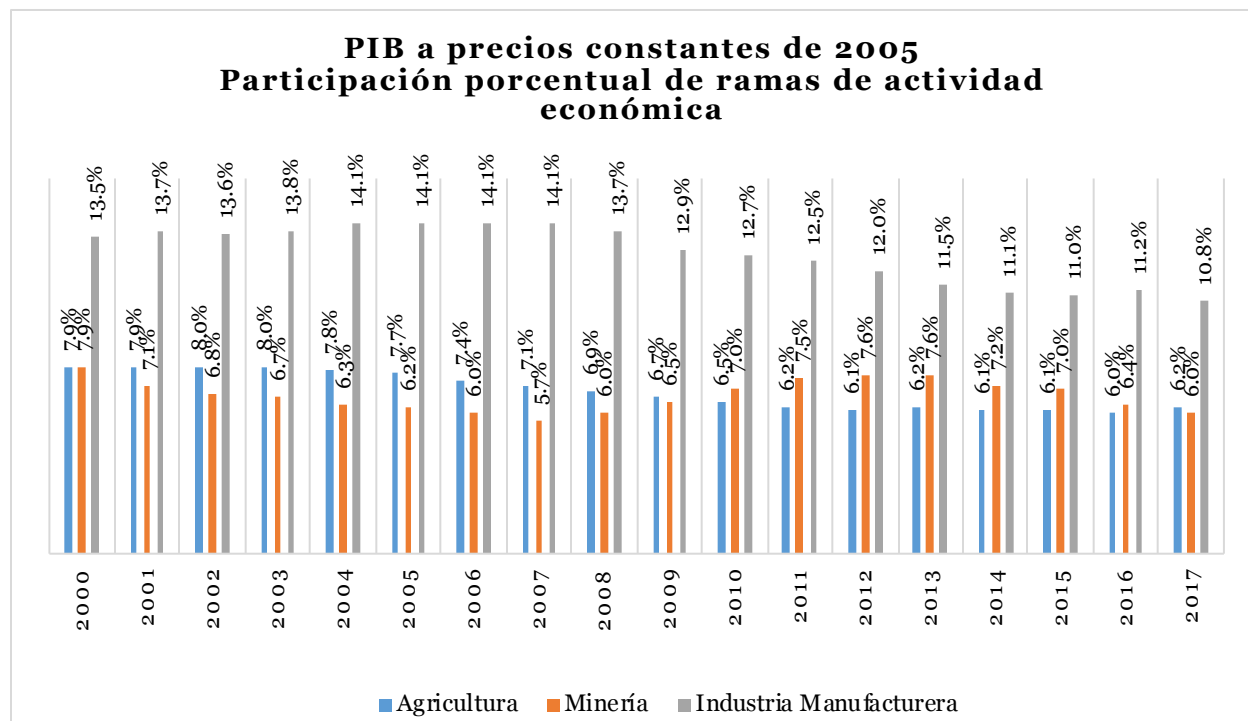
Figura 11**Saldo de la balanza comercial en Colombia 2000-2017**

Nota. Elaboración propia con datos del Banco de la República de Colombia.

Como se mencionó en párrafos anteriores, con la enfermedad holandesa las cuentas de la balanza comercial son deficitarias por la falta de competitividad de las exportaciones (ocasionada por los altos precios) y el aumento de las importaciones por el bajo precio del dólar. Como se puede observar en la Figura 11, la balanza comercial en el periodo analizado con excepción del año 2000 y 2011 tiene un déficit sostenido que se profundiza en el 2014, alcanza su mayor valor en el 2015 y a partir de ese año empieza a disminuir levemente. Finalmente, la enfermedad holandesa se evalúa por la pérdida de productividad de otros sectores. A continuación se expondrá el porcentaje de participación del sector agrícola, industrial y minero en el Producto Interno Bruto a precios constantes de 2005 del 2000 al 2017 en Colombia (Ver Figura 12):

Figura 12

Participación porcentual de ramas de actividad económica en el PIB colombiano a precios constantes de 2005.



Nota. Elaboración propia con datos del Banco de la República de Colombia.

Durante la década de los años 70 y 80 del siglo anterior la participación del sector minero en el PIB era inferior a 4% (Ver figura 2). En los 90 hubo un alto crecimiento del sector minero ascendiendo de 6% en 1994 a más de 9% en 1999 (Contraloría General de la República, 2013). En la primera década del presente siglo el sector se mantuvo por debajo del 7.9%, llegando a su punto más bajo en el 2007 con una participación de 5.7%. Sólo a partir del 2008 se observa una tendencia de pérdida relativa de los demás sectores (agrícola e industrial) mientras la participación en el PIB del sector minero se mantiene entre el 6% y 7.6% (Ver Figura 17).

A pesar de la pérdida de productividad del sector agrícola e industrial en los últimos años, se considera que esta no ha sido significativa si se toma como base el año 2000. En el sector manufacturero la reducción ha sido de menos de 3 puntos porcentuales y en el sector agrícola de menos de 2 puntos; incluso, la productividad del sector minero también ha

disminuido. De la gráfica se puede concluir que no ha habido variaciones considerables en los sectores productivos que permitan concluir que Colombia sufra de la enfermedad holandesa. A pesar de que ha habido un déficit comercial desde 2002 que se profundizó en el 2014 y un alza en las exportaciones de combustibles y productos extractivos (en comparación con las exportaciones de manufacturas que bajaron casi a la mitad de 2002 a 2017), la producción manufacturera y agrícola se ha mantenido relativamente estable.

En las últimas dos décadas los funcionarios públicos colombianos han direccionado la política económica con base en la teoría de las ventajas comparativas de David Ricardo, según la cual cada país se especializa en la producción del bien en el que dispone de una ventaja comparativa. Según la teoría, bajo estas condiciones todos los países saldrían beneficiados en el comercio internacional. La ubicación geográfica y la abundante dotación de recursos naturales que tienen los países latinoamericanos han propiciado la exportaciones de bienes primarios, no obstante, ninguno hace parte del grupo de los países desarrollados, por el contrario, tienen altos índices de pobreza y de desigualdad, niveles relativamente bajos del PIB per cápita y bajos niveles de alfabetización en los adultos.

Este raciocinio de las ventajas comparativas ha resultado ser bastante desfavorable en términos económicos y sociales para los países en vías de desarrollo; además no tiene en cuenta que los minerales son por definición, recursos no renovables. La transformación industrial de los minerales en el país podría generar efectos multiplicadores, diversificación y progreso técnico; disminuir las externalidades negativas de la minería como los daños ambientales, el uso abundante del agua, el desplazamiento de las comunidades; y finalmente, incentivar el crecimiento de otras actividades productivas generadoras de riqueza y empleo como la industria y la agricultura (Cancino, 2012).

Capítulo III

Acuerdos Internacionales que Regulan La Minería

La construcción de los acuerdos internacionales que regulan la actividad minera ha sido posible gracias a los espacios que han creado las organizaciones internacionales donde actores gubernamentales y no gubernamentales han establecido normas e instituciones con el fin de evitar y revertir los impactos negativos sociales y ambientales de la minería.

Al igual que sucede con otros regímenes internacionales, las normas y los procedimientos no son obligatorios como en los sistemas políticos internos y las autoridades carecen de poder y autonomía para asegurar el cumplimiento de quienes lo conforman. A pesar de la fragilidad estos acuerdos tienen el potencial de lograr importantes efectos a futuro. Gracias a ellos se han modificado legislaciones al interior de los países, se han interconectado organizaciones transnacionales para vigilar el actuar de las empresas mineras con base en las normas y principios establecidos y se ha demandado a los Estados en cortes internacionales.

Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo de 1969

Este convenio es trascendental porque es uno de los primeros que contiene obligaciones para que los Estados consulten a una comunidad antes de que se inicien proyectos mineros en sus territorios. En concreto, el convenio les da el derecho a ser consultadas cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas que las afecten directamente (Art. 6), a controlar en la medida de lo posible su propio desarrollo económico (Art. 7), y a ser consultadas antes de autorizar la prospección o explotación de recursos naturales en sus tierras (Art.15). El Convenio 169 de la OIT fue ratificado en Colombia en 1991 y está incorporado en la legislación interna mediante la Ley 21 de 1991. Este Convenio además hace parte del bloque de constitucionalidad ya que reconoce derechos humanos²².

²² Que una normativa entre al bloque de constitucionalidad significa que jerárquicamente está en la misma posición que la constitución, aunque no se encuentre expresado en el articulado del texto constitucional.

En Colombia este convenio sólo tiene aplicación para las comunidades afrodescendientes, indígenas²³, y para el pueblo gitano Rrom²⁴. El acuerdo acá referido tuvo importantes desenlaces y fue la base para la articulación de otras garantías en el sistema de derechos humanos regional y nacional. En Colombia, la Corte Constitucional le dio a la consulta previa el carácter de derecho fundamental, esto significa que su cumplimiento puede ser exigido a través de la acción de tutela (mecanismo judicial rápido y de bajo costo que no requiere representación jurídica). No obstante lo anterior, el artículo 34 del Convenio concede un margen de flexibilidad sobre las medidas adoptadas en el texto, estableciendo que se deben tener en cuenta las condiciones propias de cada país a la hora de cumplirlo, esto es, deja posibilidades de justificar su incumplimiento. La misma OIT expresó de forma posterior que la consulta a la que se refiere el Convenio 169 no es vinculante sino solamente un ejercicio de expresión de opinión.

Sentencia Saramaka vs. Surinam de la Corte Interamericana de Derechos

Humanos

En la sentencia Saramaka vs. Suriname (2008) la Corte IDH enfatizó que cuando se trate de planes de desarrollo o de inversión a gran escala que puedan afectar la integridad de las tierras y recursos naturales de los pueblos indígenas y tribales, el Estado tiene la obligación no sólo de consultar, sino también de obtener su consentimiento libre, previo e informado, dado que al ejecutarse las actividades de exploración y explotación estos grupos pueden llegar a atravesar cambios sociales y económicos profundos que repercuten de forma negativa en su subsistencia física y cultural (Corte IDH, 2007).

²³ El Artículo 1 del Convenio 169 indica que se consideran pueblos tribales aquellos pueblos cuyas condiciones sociales, culturales y económicas los distinguen de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial. Así mismo, se considerarán indígenas aquellos descendientes de poblaciones que habitan en el país desde la colonización y que conservan todas sus instituciones sociales, económicas, culturales y políticas. De todas formas, la consciencia de identidad indígena o tribal se considera un criterio fundamental de determinación.

²⁴ Pueblo gitano de carácter nómada disperso en diferentes ciudades del país, está conformado por 4.800 personas aproximadamente, siendo la minoría étnica con menos habitantes del país (El Espectador, 2018). La Corte Constitucional les extendió el derecho a la consulta previa por medio de la sentencia C-169 de 2001.

Hasta ahora los acuerdos internacionales analizados que regulan la minería se han enfocado en la protección de los pueblos indígenas y tribales porque, a diferencia de lo que ocurre con otras colectividades, la imposición de un proyecto minero en sus territorios puede llegar a tener graves consecuencias en la supervivencia misma de la comunidad. De esta manera, la tierra además de constituirse como una unidad productiva, es el centro sobre el cual estos pueblos basan su desarrollo social y cultural, les brinda seguridad y enlace de grupo (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2009).

Es por lo anterior que cuando se hace referencia a las tierras de los pueblos indígenas y tribales se les denomina *territorios*, haciendo notar que no se trata sólo de una porción geográfica de tierra sino que se entiende como el espacio donde se lleva a cabo la reproducción cultural y espiritual de esa comunidad. Los territorios no se restringen al núcleo de casas sino que incorporan otras tierras y recursos naturales que utilizan las comunidades y con los cuales se sienten culturalmente vinculados (acá entran los casos de pueblos nómadas y agricultores itinerantes). De ahí que la limitación al derecho de propiedad comunal pueda afectar la subsistencia material y la integridad cultural de éstos.

La forma de buscar un equilibrio entre el derecho al desarrollo de los Estados²⁵ y el derecho a la propiedad comunal de los pueblos indígenas es a través de la consulta o el consentimiento previo, libre e informado, si es el caso. La Corte IDH ha establecido tres condiciones obligatorias que los Estados deben cumplir a la hora de aprobar proyectos de desarrollo (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2009): cumplir el derecho internacional sobre expropiación y observar las restricciones al uso de la propiedad que se hayan

²⁵ La propiedad de la tierra sólo en superficie es una tradición heredada del sistema jurídico romano, diferente a lo que ocurre en los sistemas jurídicos sajones en donde la propiedad territorial es en sentido vertical (los propietarios son dueños de la superficie y de los recursos del subsuelo). En este punto es necesario señalar que el Artículo 332 de la Constitución Política de Colombia dispone que “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”. Esta es una cuestión muy relevante porque esta es la fuente del problema: la propiedad de la tierra en superficie implica la propiedad del Estado de los recursos que se encuentren en ella, que es lo que choca con la necesaria protección de los recursos que se encuentren en los territorios indígenas.

establecido previamente en la ley; no aprobar proyectos que amenacen la supervivencia física o cultural de las comunidades; y, autorizar proyectos sólo después de consultas de buena fe o consentimiento en los casos donde aplique.

Si la afectación que se tiene en la comunidad no es lo suficientemente grave para que se considere la consulta como un consentimiento, los Estados de todas formas están en la obligación de considerar los resultados y explicar las razones de no haberlos tomado en cuenta (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2010). Es importante mencionar que la consulta previa debe realizarse incluso con los pueblos indígenas o tribales que no tienen título formal de propiedad colectiva (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2001).

Pacto Mundial del 2000

El Pacto Mundial fue una iniciativa creada en el seno de la Organización de Naciones Unidas (en adelante ONU) que invita a las empresas a adoptar en sus actividades un conjunto de principios, reglas y procedimientos en las áreas de derechos humanos, estándares laborales, medio ambiente y medidas anti-corrupción (Ver Tabla 6).

Tabla 6.

Principios del Pacto Mundial del 2000

PRINCIPIOS DEL PACTO MUNDIAL DEL 2000			
Derechos Humanos	Estándares Laborales	Medio Ambiente	Anticorrupción
1. Respetar la protección de los derechos humanos. 2. No actuar como cómplices de violaciones de los derechos humanos.	3. Respetar la libertad de asociación y el derecho a la negociación colectiva. 4. Apoyar la eliminación de toda forma de trabajo forzoso. 5. Apoyar la abolición del trabajo infantil. 6. Apoyar la abolición de la discriminación en el empleo.	7. Apoyar un enfoque de precaución. 8. Fomentar iniciativas que promuevan una mayor responsabilidad ambiental. 9. Favorecer el desarrollo de tecnologías respetuosas con el medio ambiente	10. Trabajar en contra de la corrupción en todas sus formas, incluidas la extorsión y el soborno

Nota. Elaboración propia con datos de Organización de Naciones Unidas (2018).

Este Pacto es un llamado (*soft law*) a las empresas para que operen de forma responsable, es un marco práctico para desarrollar y divulgar políticas de sostenibilidad empresarial, ofreciendo a sus *signatories* una amplia gama de recursos y herramientas de gestión para ayudarles a implementar modelos que les ayuden a cumplir los 10 principios del Pacto Mundial. Actualmente el Pacto tiene más de 9.500 empresas y 3.000 organizaciones integradas (ONU, 2018). Aunque esta iniciativa de Responsabilidad Social Empresarial es un marco práctico para evaluar las operaciones de las empresas, los informes suelen ocultar conflictos con las comunidades y con el medio ambiente.

Principios Deng (1998) y Principios Pinheiro (2007)

En Colombia, como parte de las reparaciones que el Estado le hace a las víctimas del conflicto armado, se creó en 2011 un procedimiento para restituirle a las personas la propiedad, posesión u ocupación sobre las tierras de las que fueron despojadas o abandonaron forzosamente. El contenido de esta Ley se realizó teniendo en cuenta los preceptos establecidos en los Principios Deng y Pinheiro, los cuales a grandes rasgos señalan que el Estado tiene la

obligación de: recuperar las propiedades o posesiones de las que los desplazados fueron desposeídos o abandonaron; de establecer las condiciones y proporcionar los medios que permitan el regreso voluntario, seguro y digno de los desplazados a su hogar; de asistir a los desplazados en el regreso; y de garantizar un regreso en condiciones de seguridad y dignidad, con información completa y objetiva sobre cuestiones relativas a la seguridad física, material y jurídica de sus lugares de origen.

Al respecto, Uprimny y Sánchez (2000) señalan que existen dos tipos de restitución de tierras, una *restitución fina* y una *restitución gruesa*. La restitución fina tiene como único objetivo la legalización del predio y la restitución de la propiedad, posesión u ocupación. Por otra parte, la restitución gruesa defiende un proceso que satisfaga los derechos de reconocimiento y redistribución, es un instrumento de justicia correctiva y restaurativa a favor de grupos poblacionales afectados por el conflicto armado. Los Principios Deng y Pinheiro, así como la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras tratan sobre la concepción de restitución gruesa propuesta por Uprimny y Sánchez. Es decir, no sólo se busca la restitución material del bien, sino la justicia correctiva y restaurativa: un acompañamiento del Estado que garantice un retorno seguro al lugar de origen y el restablecimiento del proyecto de vida de las víctimas que les garantice una permanencia en condiciones de dignidad (Grisales e Insuasty, 2016).

Los procesos de restitución de tierras en Colombia en el marco de un Proceso de Paz y la implementación de un modelo económico extractivo como motor primario del crecimiento son asuntos que entran en tensión: la minería requiere el uso de grandes extensiones de tierras, y esas tierras, en ocasiones, se superponen a las áreas que fueron restituidas a personas desplazadas como parte de la reparación por el conflicto. Efectivamente, para darle cauce a la reparación, la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras determina que al efectuarse la restitución quedan cancelados todos los actos administrativos que se hubieran constituido sobre el predio (Art. 91, literal M), esto incluye las concesiones para el aprovechamiento de recursos naturales.

Sin embargo, después de la restitución no hay ninguna prohibición legal para proteger a las víctimas de despojo del ejercicio de la minería en sus territorios.

Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

La Declaración de la Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007 es considerada como uno de los hitos en el avance de los derechos de estos pueblos en términos de autodeterminación, reconocimiento y protección. Es el resultado de más de 25 años de negociación donde los mismos pueblos indígenas impulsaron y participaron en la preparación del texto. La Declaración contó con el apoyo de varios órganos de Naciones Unidas y el voto favorable de la mayoría de los Estados (144 estados votaron a favor, 11 se abstuvieron y 4 votaron en contra).

La Declaración además de reiterar derechos establecidos en otros tratados, dispone que los Estados tienen el deber de lograr el consentimiento previo, libre e informado para aprobar cualquier proyecto en los territorios que los indígenas han ocupado tradicionalmente (Art. 32). Es decir, esta Declaración va más allá de lo establecido en otros convenios sobre el deber de consulta previa a las comunidades indígenas y tribales cuando se va a iniciar un proyecto extractivo y establece que el Estado está en la obligación de respetar los resultados de la consulta.

Lo primero que hay que decir sobre la Declaración es que precisamente, por sus características, no es de obligatorio cumplimiento. Lo segundo es que, aún si se tratara de un acuerdo con mayor fuerza jurídica, los Estados seguramente no estarían dispuestos a dejar de recibir rentas por la explotación de recursos naturales, aunque estos se encuentren en territorios colectivos. Aquí es preciso mencionar que el contenido ambicioso de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas se hizo con la finalidad de que alcanzara la misma categoría que alcanzó la Declaración Universal de los Derechos Humanos, cuando formó parte del Derecho Internacional General.

Gómez (2018), afirma que a pesar de que hubo Estados que se opusieron a la Declaración, es posible que estemos ante la emergencia de una norma de carácter consuetudinario. Su argumento lo basa en el hecho de que los Estados opositores posteriormente aceptaron la Declaración, esto más el apoyo brindado por la ONU según él le brinda legitimidad al documento y puede derivar en aceptación y cumplimiento. Sin embargo, aunque todos los Estados terminaron votando a favor de la Declaración y esto se puede considerar como la consolidación de la *opinio iuris* de la costumbre (elemento espiritual), para que se perfeccione como una norma internacional de carácter consuetudinario faltaría la práctica estatal (elemento material) (Torrecuadrada, 2010a). Es posible que la suma de ambos elementos se encuentre en algunos derechos de la declaración, pero no en todos.

Varias de las normas allí establecidas ya se encontraban en otros tratados internacionales o eran normas de carácter consuetudinario. Otras que no, como la obligación de obtener el consentimiento antes un proyecto de desarrollo, difícilmente será practicada y aceptada por los Estados. Actualmente los Estados ponen trabas incluso hasta para realizar una consulta previa en un territorio indígena ya reconocido legalmente (sin titulación colectiva las dificultades son mayores). Además, los Estados a veces no pueden ni siquiera garantizar los derechos más básicos como el derecho a la vida, y si no pueden cumplir este estándar mínimo de protección mucho menos tendrán la capacidad y/o voluntad de cumplir la totalidad del texto (Torrecuadrada, 2010b).

Objetivos de Desarrollo Sostenible (2015)

La sustentabilidad es un concepto holístico basado principalmente en tres pilares: un desarrollo que tome en cuenta las necesidades de las generaciones presentes, esto es, que luche por la exclusión social; un desarrollo respetuoso del medio ambiente que no lo degrade ni agote los recursos naturales; y, un desarrollo que no sacrifique los derechos de las generaciones futuras, objetivo cuyo núcleo está integrado a los dos anteriores en relación al control de la

desigualdad social a largo plazo y al mantenimiento de la integridad del ecosistema (Universidad Autónoma de Nuevo León, s.f.).

La preocupación por el cambio climático, la conservación del medio ambiente y la equidad social ocasionó que en el 2015 se adoptara la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible y se pusieran en marcha los Objetivos del Desarrollo Sostenible, los cuales se constituyen como el mayor logro de la lucha por un desarrollo sostenible: esta estrategia regirá todos los programas de desarrollo mundiales durante los próximos 15 años y las recomendaciones allí establecidas serán monitoreadas y evaluado su cumplimiento.

Estos objetivos consisten en: poner fin a la pobreza (ODS 1); lograr seguridad alimentaria (ODS 2); garantizar una vida sana (ODS 3); garantizar educación de calidad (ODS 4); lograr igualdad entre géneros (ODS 5); asegurar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible (ODS 6); garantizar el acceso a energías asequibles y no contaminantes (ODS 7); promover el crecimiento económico sostenido (ODS 8); promover la industrialización, la infraestructura y la innovación (ODS 9); reducir las desigualdades (ODS 10); lograr que las ciudades y las comunidades sean seguras, resilientes y sostenibles (ODS 11); garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles (ODS 12); adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos (ODS 13); conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos (ODS 14); promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres y poner freno a la pérdida de la diversidad biológica (ODS 15); facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces (ODS 16); y, fortalecer los medios de ejecución para el Desarrollo Sostenible (ODS 17).

Estos objetivos están interconectados entre sí y son universales, es decir, el incumplimiento de uno puede afectar el cumplimiento de los demás y son aplicables a todos los países y agentes de la sociedad. La minería es un sector de la economía estrechamente ligado con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, pues en el curso de las actividades que le son propias,

esto es, exploración, construcción, explotación y cierre de la mina, puede afectar significativamente los objetivos.

La actividad minera se hace en regiones alejadas de las grandes urbes, en tierras de personas que tienen pocos recursos financieros y por ende, poca capacidad de decidir sobre la minería en su territorio y la forma en cómo se realiza. El hecho de que las empresas extractivas lleguen con grandes capitales y con el aval del gobierno, el cual hace cada vez más expés la concesión de los recursos naturales, inclina la balanza hacia las multinacionales, olvidando las necesidades y reivindicaciones de los pueblos indígenas, negros y campesinos quienes son los que soportan los mayores daños ecológicos y a quienes se les sigue negando el acceso a sus derechos sociales.

Por todo lo anterior es que el sector minero juega un papel fundamental en el logro de la inclusión social, el desarrollo económico y la sostenibilidad ambiental, pues la decisión de adoptar una política empresarial responsable que gestione y mitigue los riesgos puede hacer una gran diferencia. La responsabilidad de lograr las metas de la Agenda 2030 con respecto a la minería extractivista también recae en el gobierno colombiano, porque es quien pone las condiciones para que las empresas mineras ejerzan las actividades: fija los impuestos y las regalías, determina los requisitos para otorgar la licencia ambiental, regula la adquisición de predios, hace reglamentaciones en materia de desechos de residuos tóxicos, gestiona los ingresos de la minería, y posibilita que las comunidades participen en la toma de decisiones sobre actividades relacionadas con la minería.

Del mismo modo, los gobiernos origen de las multinacionales también son actores importantes en el logro o en el fracaso de la consecución de los ODS, pues una minería no sustentable tiene muchos efectos y aunque los más visibles son los que se dan a nivel local, en las comunidades, a nivel global la minería tiene consecuencias derivadas de las emisiones de carbono, la contaminación de aguas, la destrucción de hábitats y de biodiversidad, etc. este es un asunto que concierne a todos los habitantes del planeta, pues estos impactos no se sufren solo en

el sitio de la extracción, no tienen fronteras y sus costos pueden ser mayores si no se gestionan a tiempo.

Las comunidades por su parte tienen la tarea de ejercer presión sobre los gobernantes y exigir el respeto de su autodeterminación y el cuidado de su ambiente, tienen también la tarea de denunciar las violaciones a sus derechos humanos y de crear organizaciones que los representen y que se encarguen de recolectar datos para que puedan ser mostrados a la sociedad en general. Finalmente, los consumidores de los minerales tienen la responsabilidad de apoyar a los países en desarrollo a avanzar hacia patrones sostenibles, como exigir certificación de minerales libres de conflicto y de disminuir los niveles de consumo.

Como se mencionó en párrafos anteriores, la minería ha contribuido a generar muchos de los problemas a los que intenta hacer frente los ODS. Las afectaciones a los 17 ODS se dan en todas las fases de la minería (exploración, construcción, extracción y cierre de la mina), como se verá a continuación:

Exploración: Comúnmente la etapa de exploración es la que menos impactos genera. Las empresas que participan en esta fase, también llamadas junior, son el primer contacto que se da entre la comunidad y la actividad minera y son generalmente empresas diferentes de las encargadas de la extracción. En Colombia, en esta fase no es necesario tramitar la licencia ambiental ante la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, sino que basta con la aplicación de guías ambientales y la obtención previa de permisos ambientales para llevar a cabo la exploración. La exploración implica construcción de carreteras, pozos y túneles, talleres, campamentos, helipuertos, sondajes (perforaciones para evaluar la profundidad de la mineralización), tala de árboles, uso de agua, vertimientos, transporte de maquinaria pesada, etc. y todas estas actividades sin un control adecuado pueden poner en peligro el agua (ODS 6), los hábitats naturales y la biodiversidad (ODS 15). Estas afectaciones al medio ambiente también provocan el

desplazamiento de la población por alterar sus medios de subsistencia y poner en riesgo su vida.

Construcción y montaje: En esta etapa se realizan las obras de infraestructura y la instalación de obras, servicios, equipos y maquinaria necesaria para adelantar la extracción (Agencia Nacional de Minería, 2018). Su duración es de un año prorrogable por un año más. Dependiendo del tipo de minería, es fundamental realizar el descapote (remoción de la capa vegetal) para la preparación del terreno, este es un proceso que destroza la capacidad productiva de la tierra y que además imposibilita la permanencia de la fauna, afectando la vida de los ecosistemas terrestres (ODS 15); en ocasiones las empresas mineras ni siquiera almacenan esa tierra para restaurar al cierre de la mina. En esta fase las mineras tienen el deber de contratar a las personas que habitan en zonas aledañas a la mina (ODS 8), pues las comunidades suelen ser muy pobres y dependen directamente de la tierra para garantizar sus medios de vida. Sin embargo, el sector de la minería es de los que menos emplea en Colombia, con una participación menor al 2.7% de la población total ocupada (Departamento Nacional de Estadística, 2018).

Extracción: en esta etapa se considera la extracción y el transporte del mineral. Si se trata de minería subterránea o de cielo abierto, la excavación produce peligros como la erosión y derrumbes, los cuales se pueden extender por varios kilómetros (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2016). Hay minerales que requieren el uso intensivo de agua, privando al ecosistema de este recurso (ODS 2). También quedan grandes cantidades de desechos tóxicos estériles que no se eliminan adecuadamente, se emiten gases tóxicos y gases efecto invernadero (ODS 13), la calidad de las aguas superficiales y subterráneas se ve afectada por la acidificación y el vertimiento de tóxicos (ODS 6). Así mismo, los riesgos que la extracción de minerales representa para la salud son inmensos (ODS 3): los accidentes profesionales; las enfermedades cardiovasculares, respiratorias y cáncer (por la contaminación del aire con partículas de metales, sulfuros, carbono y

nitrógeno); la tuberculosis (por la exposición al polvo de sílice), etc. Estos peligros a la salud no solo se dan cuando se intenta obtener el mineral y se transporta, sino que también continúan cuando hay una mala utilización de los desechos tóxicos en fuentes hídricas²⁶, si el agua no se trata adecuadamente y se devuelve al medio ambiente además de ocasionar daños a la salud es potencialmente dañina para los ecosistemas (ODS 15).

Cierre de la mina: el drenaje ácido es uno de los mayores daños que causa la minería, este se da en la mina y en los vertederos de desechos de la mina, formando aguas ácidas ricas en sulfatos y metales pesados, es difícil tratarlo y puede durar miles de años después de abandonar la mina (Montes y Eschenhagen, 2014). Esta acidificación afecta ecosistemas acuáticos e impide el crecimiento de vegetación (ODS 15). Todo esto provoca el desplazamiento de personas, pues sus tierras quedan inutilizables para otra actividad productiva y este daño no se ve compensado con las indemnizaciones económicas, especialmente cuando se trata de territorios indígenas.

A lo largo de la historia de la humanidad, los pueblos han perseguido diferentes objetivos: poseer un extraordinario ejército, expandir los límites territoriales, contar con un sector industrial y/o agrícola fuerte, tener un crecimiento económico sostenido, etc., y aunque estos objetivos aún siguen vigentes, la ostensible superación de la biocapacidad de la tierra ha ocasionado que desde finales del siglo XX exista una preocupación generalizada por mantener un desarrollo materialmente sostenible. La introducción de este tema en la agenda mundial ha sido difícil, mientras algunos políticos se rehúsan a creer en la evidencia científica que lo soporta, otros sectores, en específico el sector empresarial, evade cumplir las responsabilidades que se derivan de la Agenda, operar sin la lógica de bajos costos de producción y externalización de los pasivos ambientales y sociales no está todavía proyectado en los planes de muchas empresas.

²⁶ En la minería de oro se usa el proceso de lixiviación para obtener el oro, en este se usa cianuro, carbón y polvo de zinc, elementos altamente contaminantes y dañinos para la salud de las personas.

Consideraciones finales

Si bien es cierto que las comunidades negras, indígenas y campesinas han podido avanzar en las luchas a favor del reconocimiento de sus derechos y territorios, promoviendo la adopción de un conjunto de normas a nivel internacional que les permite regular las operaciones mineras y minimizar los impactos negativos de esta, existen elementos que se deben considerar. En primer lugar, varios de los instrumentos creados establecen un criterio de flexibilidad, es decir, su cumplimiento está sujeto a las capacidades y limitaciones de cada Estado²⁷.

En segundo lugar, hay un vacío entre lo que se fija en los tratados y la práctica administrativa, jurídica y política, algo que Rodolfo Stavenhagen ha denominado como la brecha de implementación (Organización de Naciones Unidas [ONU], 2006). Efectivamente, los pueblos donde se asienta la minería aún siguen viviendo con muchas carencias de servicios básicos y son las principales víctimas de despojo territorial. Por último, estos tratados y los organismos que los promueven no están haciendo referencia a la necesidad de un cambio en la matriz productiva mundial. Es decir, las instituciones internacionales de derechos humanos apuntan a un tipo de minería sustentable que se inicie con consulta o consentimiento y a la no militarización de los territorios, sin considerar la imposibilidad material de cumplir estos supuestos, pues mientras subsista el modelo de consumo actual cada día se requerirán más tierras y más recursos para sostenerlo, lo que acarrea más violencia y más despojo territorial en el acceso.

Si a esto le sumamos que las economías latinoamericanas históricamente han sido primario-exportadoras y han normalizado designar este sector como clave para el crecimiento y desarrollo económico, las reivindicaciones y necesidades de los grupos minoritarios pasan a un

²⁷ Artículo 34 del Convenio 169 de la OIT: la naturaleza y el alcance de las medidas que se adopten para dar efecto al presente Convenio deberán determinarse con flexibilidad, teniendo en cuenta las condiciones propias de cada país.

Artículo 46.2 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas: (...) el ejercicio de los derechos establecidos en la presente Declaración estará sujeto exclusivamente a las limitaciones determinadas por la ley y con arreglo a las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.

segundo plano en pro de satisfacer las necesidades del resto de la población. Incluso, el mismo concepto de desarrollo crea dificultades en las comunidades indígenas y tribales, cuya forma de existir es principalmente a través de las economías de subsistencia. El punto que quiero destacar es que mientras los organismos de la ONU determinan la necesidad de consulta y autodeterminación de los pueblos, al mismo tiempo promueven o no cuestionan el modelo económico primario de gran escala, intensivo y exportador. Dejar vivir a las comunidades según sus formas no está en la gama de opciones, la respuesta ha sido seguir dándole acceso a los modos de producción económicos occidentales de corte capitalista, pero de forma “sustentable y menos agresiva”.

La ola de violencia y despojo de la que han sido víctimas los campesinos, indígenas y afrodescendientes, nos indica que el Estado colombiano no tienen la fuerza para evitar que grupos armados los despojen, amedranten y amenacen; ni para fiscalizar el curso de las operaciones mineras (ni siquiera fiscalizan el monto del mineral extraído); ni para recuperar al menos de forma parcial los territorios devastados al cierre de las minas. O mejor dicho, ni siquiera tienen la voluntad para hacerlo. A mi parecer, la necesidad de obtener recursos y de recibir rentas por ellos trae aparejados una serie de fenómenos graves (que he descrito anteriormente) que difícilmente se van a revertir por la mención en tratados internacionales de un deber de cuidado y de resarcimiento de injusticias históricas.

Capítulo IV

Conflictos Territoriales por Minería

El grado de cumplimiento del régimen internacional expuesto en el capítulo anterior está sujeto, en gran medida, a las dinámicas de movimiento del capital transnacional. El daño a los tejidos sociales y a los ecosistemas en los lugares donde hay minería no es un fenómeno nuevo, histórica y espacialmente se han documentado estos sucesos los cuales subyacen a la naturaleza misma de la actividad. Sin embargo, la arquitectura financiera internacional promovida por el

Consenso de Washington sentó las bases para que este sector surgiera con más fuerza, con un carácter sumamente expansionista y violento.

Con lo anterior hago referencia a la privatización de la actividad minera, al aumento de títulos y hectáreas concesionadas y al ascenso de hechos violentos en los territorios donde hay minería, hechos violentos que si bien no han sido gestionados de forma directa por los empresarios mineros, han beneficiado los intereses de éstos sobre las tierras y los territorios. En este contexto de liberalización y minimización de las restricciones, de apoyo militar para cuidar la infraestructura minera y de posicionamiento del sector como clave en el logro del crecimiento económico, los mecanismos internacionales erigidos con el fin de regular las operaciones mineras y de mediar los conflictos que se podrían presentar en las comunidades son de corto alcance.

Desde luego es fundamental en este ejercicio reconocer que la construcción del régimen internacional es, en parte, producto de las luchas de las comunidades vulnerables que han visto la posibilidad de llevar sus reclamos a espacios más visibles y con mayor capacidad de acción, y que a su vez, este régimen ha logrado la introducción de cambios políticos y legislativos al interior de los países. De hecho, decir que el régimen es de corto alcance no implica una formulación incompleta o una falta de compromiso de los promotores, significa más bien la imposibilidad fáctica de cumplirlo dado el exuberante interés que políticos y empresarios han manifestado durante los últimos años en el sector minero a pesar de los costos.

Es decir, mientras el Estado colombiano suscribe convenios, tratados y declaraciones internacionales con el fin de proteger los derechos humanos y los derechos del medio ambiente, permite que grandes capitales trasnacionales concentren sus inversiones en sectores extractivos sin fungir como garante de los derechos que se comprometió a cumplir. En ocasiones no condiciona, no regula, no exige o no castiga a quienes no cumplen los estándares, otras veces suministra la fuerza que las empresas necesitan para opacar y disciplinar a los opositores de los proyectos extractivos.

De forma paralela a la materialización de los esfuerzos de las comunidades para construir acuerdos internacionales que regulan conflictos territoriales por minería, se están dando transformaciones en las sociedades, las cuales cada día tienen mayores demandas de materiales y de energía para satisfacer sus necesidades. Esto a su vez requiere un aumento en los niveles de producción, que para ser posibles necesitan de una gran cantidad de insumos que se encuentran en la naturaleza. La exigua cultura del reciclado y el agotamiento de los yacimientos más fructíferos provocan que, para seguir produciendo bienes y servicios, el capital busque expandirse en nuevos espacios, situación que viene acompañada de procesos sumamente violentos en los que se usan instrumentos legales e ilegales para lograr el acceso. La dinámica descrita anteriormente ha sido denominada por Harvey (2004) como *acumulación por desposesión*.

Por medio de la acumulación por desposesión se reproduce lo que aconteció en la acumulación originaria, proceso mediante el cual se despojó a los campesinos de sus tierras por medio del fraude y la violencia y se les envió a los centros urbanos para vender su fuerza de trabajo, situación que le dio inicio a la acumulación capitalista (Marx, 1974). Esto mismo ocurre hoy en día, pero con un rango más amplio de procesos que incluyen la conversión de diversas formas de derechos de propiedad -común, colectiva, estatal- en derechos de propiedad privados, la supresión de formas de producción y de consumo alternativas, la piratería en el patentaje de materiales genéticos y de semillas, la depredación y la degradación de bienes ambientales, etc. (Harvey, 2004). En la acumulación por desposesión, nuevamente el Estado juega un papel crucial con el monopolio de la violencia para respaldar y promover estos procesos (Harvey, 2004).

En los siguientes párrafos se pretende mostrar la forma cómo se han desposeído a los afrodescendientes, indígenas y campesinos de sus tierras para darle acceso al capital extractivo que se lucra con la venta de los minerales en el mercado internacional. El Estado juega un papel clave en esta dinámica al crear el andamiaje jurídico, institucional y militar para la inserción y

circulación del capital minero el país. Asimismo, la confluencia de actores armados ilegales en disputa por obtener control territorial ha creado un entorno favorable para el desplazamiento y el despojo territorial, lo que facilita esta dinámica y dificulta los esfuerzos del Estado para minimizar los conflictos territoriales por minería.

Perspectiva Histórica de los Conflictos por Tierras en Colombia

La distribución de la propiedad en Colombia es alarmantemente desigual, el índice de Gini (un medidor de la desigualdad en donde 0 significa total igualdad y 100 plena desigualdad) es de 0.89 (Oxfam, 2017). Esta distribución desigual también se puede leer de otra forma: según el Instituto Geográfico Agustín Codazzi en Colombia existen 61,3 millones de hectáreas de predios rurales (sin contar los predios que están a nombre del Estado, resguardos indígenas, parques nacionales, Bogotá, Medellín y Cali), en manos de 3' 552.881 propietarios y el 25% de esos propietarios son dueños del 95% del territorio (Periódico El Tiempo, 2016).

Desafortunados y sucesivos hechos que se dieron desde la independencia del país explican la distribución desigual de las tierras. De hecho, la pugna por las tierras es una de las causas principales del conflicto armado colombiano. Pese a que en la historia del país han existido múltiples reformas agrarias, ninguna ha sido lo suficientemente sólida como para equilibrar la propiedad sobre la tenencia de la tierra, el Estado sólo se ha encargado de repartir baldíos y de legalizar el *status quo*, al margen de la consolidación de los latifundios.

Así pues, desde la independencia los mestizos que gobernaron la República no modificaron la estructura de tenencia de tierras que se había configurado durante la colonia y sólo reformaron lo concerniente a las minorías indígenas. Los resguardos y cabildos, instituciones socioterritoriales creadas por los españoles como un medio para obtener tributos de esos grupos poblacionales, fueron progresivamente desintegrados. Lo anterior tuvo como consecuencia la destrucción de la propiedad colectiva, la cual pasó a ser individual hasta 1890 cuando el congreso suspendió la división de los resguardos (Revista Semana, 2012).

Las continuas guerras civiles desde la independencia y el periodo de La Violencia (1948-1958) incrementaron las presiones sobre los territorios. La Violencia, como su nombre lo indica, fue un periodo de extrema tensión en el campo causada por los enfrentamientos entre los adeptos del Partido Liberal y del Partido Conservador, que dejó cerca de 300 mil muertos y 2 millones de desplazados en una población total de 11 millones de personas (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015). En 1953, las élites políticas que hasta entonces habían azuzado la violencia bipartidista en el campo, decidieron instaurar una dictadura.

Los estudiantes, la burguesía, los partidos políticos y otros sectores sociales se opusieron a la continuación de la dictadura y en 1957 Gustavo Rojas Pinilla tuvo que renunciar a su cargo. Como consecuencia de lo anterior, en 1958 se instauró el Frente Nacional, un pacto político mediante el cual los partidos Liberal y Conservador decidieron rotarse el poder alternadamente, hasta 1974.

Las élites justificaron la Dictadura y el Frente Nacional como un mecanismo para disminuir la violencia bipartidista de los años anteriores, sin embargo, este pacto político excluyente provocó descontento en diversos sectores sociales, los cuales además de no sentirse representados vieron frustradas sus posibilidades de participación política. El Frente Nacional, la renuencia del gobierno para restituirle a los campesinos las tierras que les habían despojado en el periodo de La Violencia y el ataque armado del gobierno (con apoyo estadounidense) a las Repúblicas Independientes²⁸, fueron los detonantes para que en 1964 se crearan las guerrillas: Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (en adelante FARC-EP) y el Ejército de Liberación Nacional (en adelante ELN).

Las FARC-EP fueron una organización insurgente que operó bajo los principios del marxismo-leninismo, inspirados en el pensamiento bolivariano con respecto al antimperialismo, la unidad latinoamericana, la igualdad y el bienestar del pueblo (FARC, 1978). Ya fuera como

²⁸ Predios en el campo sin presencia estatal habitados por exguerrilleros liberales y campesinos desplazados del período de La Violencia.

una forma de financiarse, de ajusticiar, de castigar, de ejercer control socio-territorial o de asegurar la integridad del movimiento, durante su militancia los miembros de esta organización perpetraron múltiples crímenes tales como: narcotráfico; reclutamiento forzado, incluso de menores; siembra de minas antipersonales; secuestros; extorsiones; homicidios; desapariciones forzadas; desplazamientos forzados; agresiones sexuales; abortos forzados para las mujeres guerrilleras; daños y confiscación de bienes civiles, entre otros.

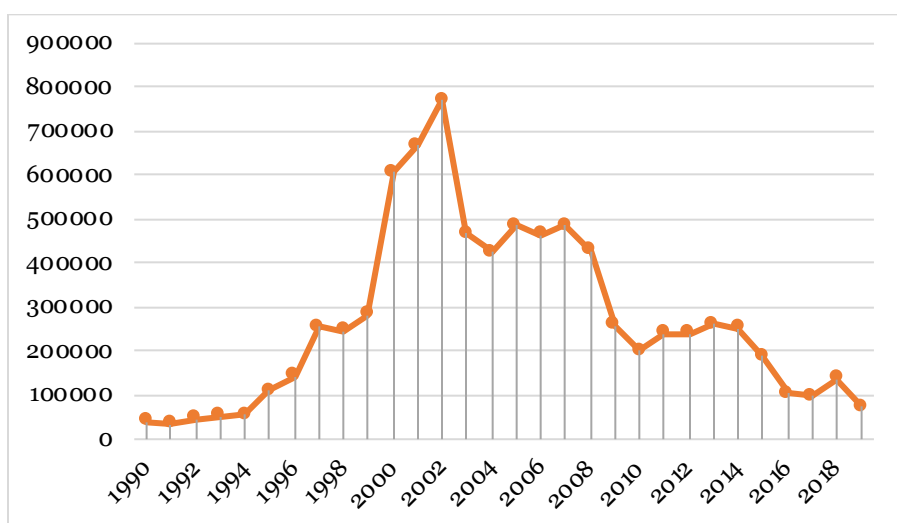
Por su parte, el ELN es una organización guerrillera inspirada en la Revolución Cubana y con una fuerte influencia religiosa de los exponentes de la Teología de la Liberación. En el Manifiesto de Simacota, un documento que publicó la agrupación en 1965, los insurgentes declararon que su lucha se daba por la violencia desatada por los gobiernos, la educación no libertaria, la situación de pobreza y de violencia a la que estaban sujetos los campesinos, la quiebra de pequeñas y medianas industrias por la llegada de empresas extranjeras y el saqueo de las riquezas del pueblo. Antes de la desmovilización de las FARC-EP en 2016, en tamaño, el ELN era el segundo grupo guerrillero de Colombia. Su historial de delitos en la insurgencia es igual al de las extintas FARC-EP, sólo que con una intensidad mayor de ataques a la infraestructura petrolera.

El pueblo colombiano vio nacer muchas más expresiones armadas de izquierda, algunas al igual que las dos anteriores con cimientos rurales como el Ejército Popular de Liberación (EPL) en 1967 y otras un poco más “urbanas” como el Movimiento 19 de Abril (M-19) en 1970. A esta complicada atmósfera de conflictividad territorial desencadenada por el nacimiento de diversas organizaciones insurgentes, se sumaron los narcotraficantes en la década de 1970. En un principio los narcotraficantes dentro del país sólo procesaban la coca que compraban en Ecuador y Bolivia para luego exportarla como cocaína hacia Estados Unidos. Sin embargo, el control estatal de la frontera con estos dos países a finales de la década de los setenta estimuló la siembra de coca en las selvas del sur y oriente del país, incluso en reservas naturales (Melo, 2017), situación que estimuló la presencia de los narcotraficantes en los territorios rurales.

Estos actores marcaron una nueva era de desplazamientos forzados, la población fue expulsada de sus tierras y territorios, los cuales se convirtieron en objetivos estratégicos en todos los eslabones del tráfico ilegal (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015): siembra de coca, procesamiento, creación de las rutas de distribución de la cocaína y compra de bienes inmuebles rurales y urbanos para lavado de activos y con fines suntuosos.

Además de las tensiones en los territorios por la presencia de éstos, los narcotraficantes también transformaron las dinámicas del conflicto armado, suministrando en sus orígenes dinero a los insurgentes para la protección de las áreas de cultivo y producción de estupefacientes (Ortiz, 2000), y, después, aliándose a las élites económicas, a las autodefensas e indirectamente al ejército en la causa común de la contrainsurgencia (Grupo de Memoria Histórica, 2013).

En las regiones de gran valor estratégico para los narcotraficantes surgieron las primeras estructuras paramilitares en el país (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015). En 1997 estas organizaciones se aliaron y crearon las Autodefensas Unidas de Colombia (en adelante AUC), a partir de entonces, el país fue víctima del peor recrudecimiento del conflicto armado. Los homicidios selectivos, las desapariciones forzadas, las masacres y las torturas cometidas con extrema sevicia por este grupo, ocasionaron que el desplazamiento forzado creciera exorbitantemente hasta 2002, año en el que alcanzó el máximo histórico registrado en (Ver Figura 13). Los paramilitares también impulsaron al éxodo con la estrategia de tierra arrasada, la cual consistía en la destrucción del entorno material y simbólico de las víctimas para volver el territorio inhabitable por las huellas de terror que dejaban (Grupo de Memoria Histórica, 2013).

Figura 13***Desplazamiento forzado en Colombia 1990-2019***

Nota. Elaboración propia con datos de Cifras Unidad de Víctimas.

Los argumentos que se esgrimieron para justificar la existencia de este actor fueron los excesos de la guerrilla y la ausencia del Estado. Sin embargo, la exageración de los ataques a la población civil (concebida como la base social y política del enemigo), la crueldad de sus tácticas operacionales y el repoblamiento de las zonas que arrasaban con megaproyectos productivos, dan cuenta de la existencia de móviles políticos y económicos. En efecto, sus acciones no obedecieron estrictamente a razones militares e ideológicas y esto se comprueba por la bonanza económica que llegó a los territorios con posterioridad a sus incursiones, siendo ellos los dueños de las nuevas empresas o sus aliados. De este modo vemos que, el desplazamiento forzado en Colombia más que ser un efecto colateral de las confrontaciones entre los actores armados, está vinculado al control que buscan éstos sobre territorios estratégicos.

Los actores armados vinculados a proyectos económicos se han servido del desplazamiento forzado para despojar y apropiarse de tierras productivas o estratégicamente ubicadas para el desarrollo de megaproyectos de infraestructura, minería extractiva, agroindustria, hidrocarburos, pesca, turismo y explotación de recursos

forestales destinados a rentabilizar la inversión. (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015, p.244)

Con el desplazamiento forzado llegó el despojo, hubo una reapropiación de las tierras y territorios mediante el uso ilegal de instituciones jurídicas a través de poderes, escrituras adulteradas, firmas falsificadas, compras a personas fallecidas, entre otras tácticas, en la que los usurpadores contaron con el apoyo de funcionarios públicos (Centro de Memoria Histórica, 2015). También aprovecharon la vulnerabilidad del mercado para comprar tierras a bajo costo (Grupo de Memoria Histórica, 2013).

Existe un vacío con respecto a la penalización del delito de desplazamiento forzado, pues las condenas impuestas a los grupos armados se concentran en homicidios, desaparición forzada, reclutamiento ilícito, violencia sexual, entre otras, sin establecer la conexidad de estas con el desplazamiento. También hay mucha impunidad con respecto a los beneficiarios de las tierras que abandonaron las víctimas de desplazamiento, dentro de los que se encuentran muchos de los empresarios que hoy están solicitando y titulando concesiones para minería.

Al respecto, un caso muy emblemático fue expuesto por Pax Christi en el 2014: la ONG evidenció el financiamiento que las grandes mineras de carbón Drummond y Prodeco le hicieron a los paramilitares del Bloque Norte de las Autodefensas Unidas de Colombia, en el departamento del Cesar, con pagos de más de 900.000 dólares (Pax Christi, 2014). Entre 1996 y 2006, los paramilitares de ese bloque asesinaron en la zona carbonífera a 3.100, desaparecieron a 240 y desplazaron a más de 59.000 personas (Pax Christi, 2014). Aunque la Drummond fue absuelta de esos cargos en una corte estadounidense en 2013 y en Colombia tampoco ha sido condenada (tiene un proceso abierto por el delito de concierto para delinquir), el informe es relevante porque se basó en declaraciones judiciales y entrevistas a ex paramilitares, víctimas y contratistas de la empresa.

En la justicia transicional de restitución de tierras para las víctimas del conflicto armado sólo hay dos sentencias con relación a las empresas mineras. Una de ellas trata sobre el

desplazamiento de la comunidad indígena Emberá Katíos del Resguardo Alto Andágueda por las incursiones violentas del ejército, los guerrilleros y los paramilitares y la posterior afectación por títulos y solicitudes mineras de la AngloGold Ashanti Colombia S.A., la Continental Gold Limited y Exploraciones Chocó Colombia S.A., en un área de 31.000 hectáreas, lo que equivale a 62% del Resguardo (Fundación Forjando Futuros, 2018).

En la sentencia restitutiva del Resguardo Alto Andágueda, el juez ordenó suspender los títulos y solicitudes mineras hasta que no se realizara una consulta previa. No obstante, al ser la consulta previa un mecanismo no vinculante para las autoridades, la probabilidad de que los títulos y solicitudes mineras sigan teniendo vigencia a futuro es muy alta. Un acto de resarcimiento bastante simbólico pero materialmente muy ambiguo, pues lo más probable es que la comunidad tenga que vivir en menos del 50% de su territorio para darle paso a las operaciones mineras después del éxodo que sufrieron²⁹.

Si se analiza en retrospectiva, la conducta de las empresas mineras en el desarrollo del conflicto armado y la actitud que tomaron los agentes del Estado colombiano para investigar y sancionar acciones de asistencia o colaboración por parte de las empresas a los actores armados ilegales, se pueden hacer conjeturas sobre los intereses y límites del Estado para cumplir el régimen internacional de minería y de esta forma minimizar los conflictos que se presentan en los territorios.

Lejos de reparar integralmente a las víctimas, esto es, restituirles a sus tierras, dimensionar la gravedad de la violencia causada por el conflicto armado interno, contar la verdad, pedir disculpas por ese acuerdo a veces tácito o a veces explícito que hubo entre las fuerzas armadas y los paramilitares, desentrañar los nexos entre los crímenes de los

²⁹ El Art. 91 literal M de La Ley de Víctimas y Restitución de Tierras establece que el juez en la sentencia de restitución debe declarar la nulidad de los actos administrativos que reconozcan derechos individuales o situaciones jurídicas particulares, incluyendo los permisos, concesiones y autorizaciones para el aprovechamiento de recursos naturales que se hubieran otorgado sobre el predio. Por lo tanto, la orden de suspender y no de anular los títulos y solicitudes mineras sobre el predio contraviene lo estipulado en la ley, en favor de las empresas mineras, las cuales no se verán ni siquiera en la necesidad de iniciar el trámite nuevamente.

paramilitares y las empresas que llegaban a los territorios arrasados, lejos de eso, el gobierno concentró sus esfuerzos en llevar su brazo armado a esos espacios que antes le habían sido inaccesibles y fomentó fervientemente las inversiones nacionales y extranjeras en ellos.

Otrora las empresas reclamaban al gobierno la pérdida de ganancias por las acciones de los grupos insurgentes que constantemente atacaban sus operaciones o secuestraban a los trabajadores y contratistas. Con la retirada de la guerrilla y los cambios jurídicos e institucionales adelantados por el Estado, el sector empresarial extractivo prospera de forma estrepitosa, y, en general, hubo un desescalamiento de la violencia en el país, que respondió al afianzamiento del control territorial de los grupos armados paramilitares y del Estado.

Los Acuerdos de Paz de 2016 y el Futuro de los Proyectos Extractivos

El Acuerdo de Paz firmado entre el gobierno de Colombia y las FARC-EP el 20 de Noviembre de 2016 en la Habana, fue una de las victorias más importantes del gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2018), pues mediante éste se logró una salida negociada del conflicto armado colombiano y se trató de atender las causas que le habían dado origen al mismo: la fuerte concentración territorial y el hermetismo político.

En términos generales, el Acuerdo de Paz de 2016 contempla seis puntos que tratan sobre:

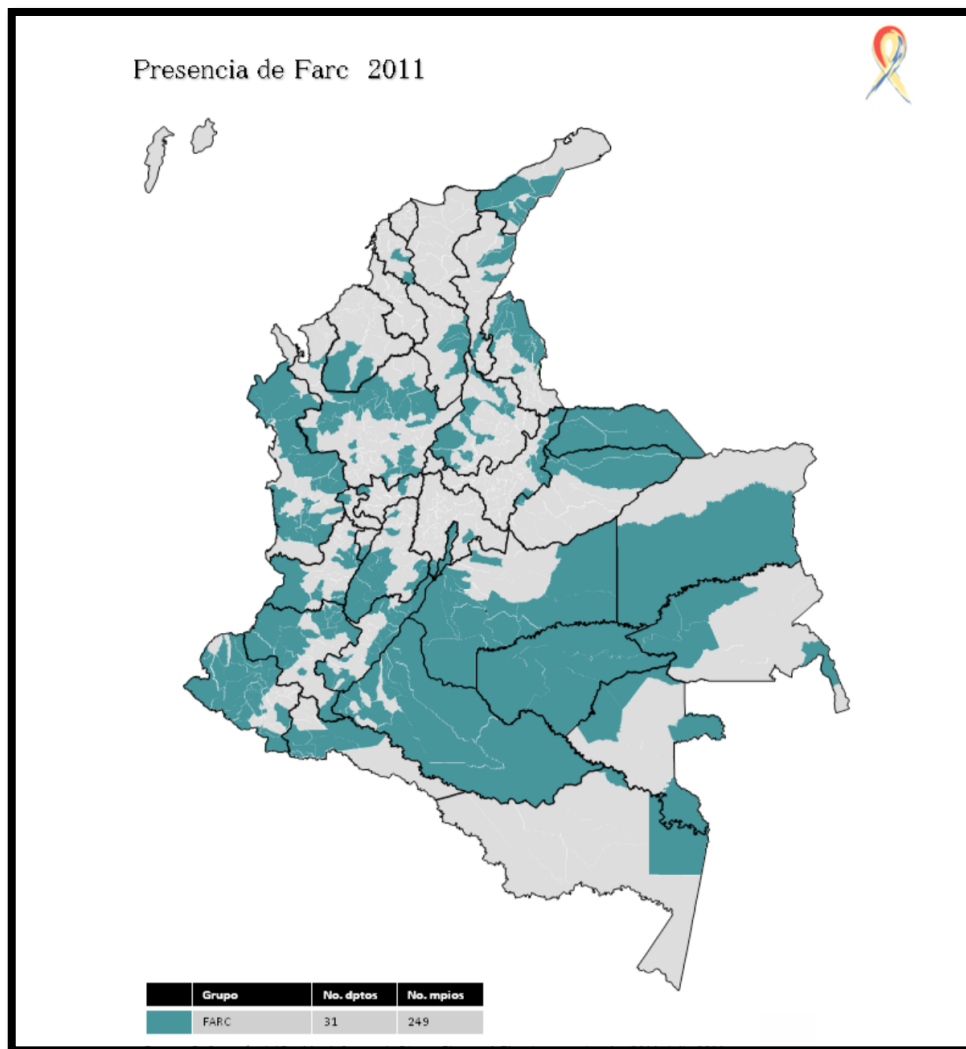
1. *Una Reforma Rural Integral* que incluye un fondo de tierras, planes para cambiar las condiciones de pobreza y desigualdad del campo, reconstrucción de las regiones rurales más afectadas por el conflicto y la creación de una jurisdicción agraria;
2. *Participación política*, las FARC- EP pasan a convertirse en un partido político con escaños asegurados en el congreso por dos períodos electorales, se crea un Estatuto de Oposición, se crea un Sistema Integral de Seguridad y circunscripciones especiales de paz;
3. *El Fin de la guerra*, que contiene un plan sobre el cese al fuego, la dejación de armas, la reincorporación a la vida civil de los guerrilleros, un programa de desminado, entre otros;

4. *Una solución al problema de las drogas ilícitas*, con un reconocimiento de que los campesinos sembradores de coca no son narcotraficantes, planes para la sustitución manual de los cultivos ilícitos, apoyos para el cambio productivo y estrategias para combatir el narcotráfico;
5. *Verdad, justicia y reparación a las víctimas*, mediante este acuerdo se crea una Jurisdicción Especial para la Paz, una Comisión de Verdad y una Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas, se busca reparar a las víctimas e incluir a miembros de la fuerza pública y a terceros de forma voluntaria a la jurisdicción especial; y,
6. *La implementación, verificación y refrendación del Acuerdo*.

El Acuerdo 3 sobre el *Fin de la Guerra* es fundamental para entender el futuro de los proyectos extractivos porque la desmovilización implicó que 1.052 guerrilleros de las FARC-EP se marcharan de 31 departamentos donde tenían presencia (Ver Figura 14). Un hecho bastante importante si consideramos que esta organización insurgente contaba con un amplio repertorio de atentados contra la infraestructura minera y de secuestros a los trabajadores del sector. A modo de ejemplo, recapitulamos algunos hechos: el secuestro a dos trabajadores de la Greystar en 1998; el ataque con dinamita al tren de la Drummond en 2001; el secuestro de 8 geólogos de la compañía de exploraciones mineras Servicios Logísticos de Medellín en 2007; el asesinato de dos empleados de la empresa de exploración minera china B.G.P. en 2007; los constantes ataques con explosivos a la línea férrea del Cerrejón en 2008, 2011, 2012 y 2013; el intento de poner explosivos en la zona de maquinaria pesada de El Cerrejón en 2013; etc.

Figura 14

Mapa de presencia de las FARC-EP en municipios y departamentos de Colombia en el año 2011



Nota. Adaptado de *Los Grupos POSFARC-EP: Un escenario complejo* (p.3), por Indepaz, 2020.

Estos ataques al sector minero tenían como finalidad extorsionar a los empresarios, afianzar un discurso antimperialista contra el saqueo de los recursos naturales, afectar los ingresos del gobierno, respaldar a las comunidades que resistían la explotación de minerales e hidrocarburos, mostrar el fortalecimiento de su posición militar y atraer a la fuerza pública al lugar de los hechos para atacarlos posteriormente (Fundación Ideas para la Paz, 2015). Además

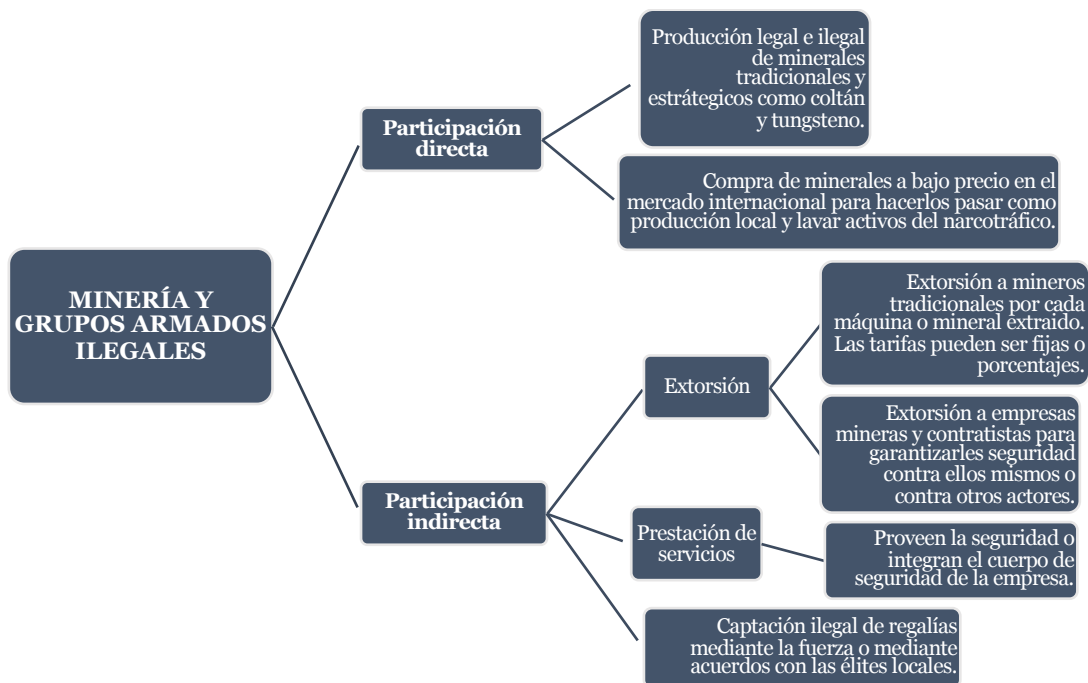
de los ataques a la infraestructura minera, algunos frentes de las FARC-EP mantenían cuotas y reglas sobre las formas de explotación de los recursos naturales en las zonas bajo su control.

Teniendo en cuenta lo anterior, es posible que la desmovilización refuerce el interés para invertir en la exploración y explotación de recursos minerales, pues este hecho disminuye en forma considerable los riesgos de ataques. Aunque este hecho en sí mismo no constituye una garantía de seguridad, pues en el país otros grupos armados con amplias capacidades armamentistas siguen militando. El futuro va a depender de cómo serán los reacomodos de las organizaciones armadas, pues unas son más afines a salvaguardar la seguridad de las empresas mineras y otras, como el ELN y las disidencias de las FARC-EP, siguen atacando a los trabajadores y a la infraestructura de estas empresas. Un hecho incontrovertible aquí es que sin importar las inclinaciones ideológicas, todas ellas reciben dinero de las corporaciones mineras, como resultado de pagos voluntarios o extorsivos.

Al respecto, Camargo y Massé (2012) explican que aunque la minería siempre ha estado en el portafolio de actividades de los grupos armados, el alza en los precios de las *commodities* a principio de siglo reavivó el interés en el sector porque, por un lado, los grupos armados podían extorsionar las ganancias de las numerosas empresas que empezaban a operar en el país; y, por otro lado, la minería ilegal se presentaba como una fuente muy rentable, pues el mineral es un producto legal difícil de rastrear y la minería ilegal contempla penas más bajas que el narcotráfico. Naturalmente, el mantenimiento de miles de hombres, la compra de armamento, las incursiones y demás acciones propias de las organizaciones armadas requieren financiamiento, por esto es que ellas fácilmente se acondicionan a los sectores con mayores ganancias y menores riesgos.

En general, los grupos armados participan en la minería de múltiples formas. Participan directamente cuando son propietarios de las minas y cuando usan la minería para lavar activos del narcotráfico. Y, participan indirectamente cuando reciben pagos de las grandes empresas mineras, de los pequeños mineros informales y de los mandatarios locales (Ver figura 15).

Figura 15.

Mapa conceptual sobre la relación entre minería y grupos armados ilegales

Nota. Elaboración propia con datos de Camargo y Massé (2012).

Como se puede observar, la minería no sólo es rentable para el Estado sino que también lo es para los grupos armados ilegales. Por esta razón es que estos grupos incesantemente se disputan el control de los territorios donde están ubicadas las minas que van a explotar o las empresas mineras a las que van a extorsionar. Estas disputas a su vez generan violencia y esta violencia favorece la expansión de la minería, pues deja como resultado fracturas en las comunidades que les impiden defender de forma íntegra sus territorios del avance de proyectos extractivos.

Todo hace parte de un ciclo que se repite, porque a los grupos armados les interesa tener financiamiento, para obtenerlo buscan la presencia de las empresas mineras, y después para garantizar su llegada o permanencia intimidan a la población, asesinan, desplazan y despejan los territorios dejándolos libres de oposición a proyectos extractivos. Acto seguido las empresas llegan, explotan, generan ganancias, pagan impuestos y pagan extorsiones. Y el Estado ante esta

situación mantiene una posición muy frágil, porque a pesar de que las empresas financian a los grupos armados (de forma voluntaria o por extorsiones) no son sancionadas, sólo se limita a promover más la minería, aun cuando esta alimenta el conflicto.

Actualmente, en las disputas por el control territorial que están llevando a cabo los grupos armados pos desmovilización de las FARC-EP, se han asesinado una gran cantidad de líderes y lideresas ambientales y territoriales. Desde que se suscribió el Acuerdo de Paz, 817 personas líderes sociales y defensoras de derechos humanos han sido asesinadas (Cumbre Agraria Campesina Étnica y Popular, Indepaz y Marcha Patriótica, 2020). De esta cifra, 578 hacían parte de organizaciones campesinas, indígenas, afrodescendientes, ambientalistas y comunales, lo que nos indica que los conflictos agrarios por tierra, territorio y recursos naturales representan el 70.7% de los homicidios, mientras que los conflictos relacionados con coca representan el 10.6% de los homicidios (Cumbre Agraria Campesina Étnica y Popular, Indepaz y Marcha Patriótica, 2020).

Las anteriores cifras colocan a Colombia como el país de Latinoamérica con más homicidios de defensores de derechos humanos (ONU, 2020) y del mundo (Front Line Defenders, 2019). A partir de la firma del Acuerdo de Paz de 2016, el Estado estaba en la obligación de retomar el control de los territorios que desocuparon las FARC-EP y de velar por la seguridad de las comunidades, sin embargo, la oleada de crímenes que se han presentado en contra de las poblaciones hace dudar sobre el logro de este objetivo.

A propósito, es importante mencionar que el gobierno de Iván Duque Márquez (2018-2022) llegó al poder con una clara animadversión hacia lo pactado en la Habana en 2016, lo que ha provocado el incumplimiento de varios puntos, entre los que se destaca el no incluir a las personas que viven en zonas de conflicto en las estrategias de lucha contra las estructuras criminales³⁰. Si algo nos dejó el Acuerdo de Paz es que eran las comunidades las que tenían

³⁰ La creación de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad fue planteada en el Acuerdo de Paz y estaría integrada por el gobierno, organismos de control y miembros de la sociedad civil con el objetivo de dismantelar las estructuras criminales. La comisión existe pero no está funcionando.

conocimientos certeros sobre los actores armados, sus intereses y sus modos de operar, justamente el Acuerdo fue producto de concertaciones entre diferentes colectivos sociales.

En esta crisis, los campesinos, los afrodescendientes y los indígenas que luchan por sus territorios, por poder gestionarlos de acuerdo a sus formas de vida, por recuperar los que les fueron despojados en años anteriores y por oponerse a proyectos productivos que degradan el ecosistema y la biodiversidad, son los que nuevamente, engruesan las listas de víctimas.

De provocación y de negación de un escenario conflictivo, ese ha sido el papel que ha jugado este gobierno, el cual tardó en reconocer la sistematicidad de los asesinatos de líderes. En el afán por mostrar resultados contra el narcotráfico y las estructuras criminales, el ejército está bombardeando comunidades, asesinando a civiles y haciéndolos pasar por guerrilleros, promoviendo la aspersión con glifosato y enviando al ejército a erradicar por la fuerza los cultivos de coca. Al mismo tiempo, las disidencias guerrilleras de las FARC-EP, el ELN, Los Pelusos, el Clan del Golfo, los Puntilleros, los Carrapapos, Los Rastrojos, entre otros, están masacrando a los habitantes de las comunidades para obtener el acceso y controlar los territorios estratégicos de los que pueden obtener rentas producto de actividades legales o ilegales.

La coyuntura actual de implementación del proceso de paz, de pocos avances y retrocesos, plantea un escenario de un “posconflicto frágil” en el que existe el riesgo de que se repita la historia del conflicto armado (Betancur, 2019), sin todavía haber reparado integralmente a las víctimas del conflicto. A tan sólo nueve años del programa de restitución territorial, únicamente 375.480 de 6.500.000 hectáreas despojadas y abandonadas han sido restituidas (Fundación Forjando Futuros, 2020). Por cierto, el programa de restitución de tierras se planteó con un límite de 10 años, y, a un año de finalizarse, sólo se han restituido un 5,8% de los predios despojados y abandonados, aunque varias de las causas y actores que le dieron origen al despojo aún persisten.

La expulsión de las personas y la fractura de las organizaciones territoriales provocados por el incremento de la violencia de los grupos armados impulsa la locomotora minera: “Las zonas mineras están militarizadas y paramilitarizadas: La fuerza pública protege la gran inversión privada y los paramilitares evitan la protesta social y presionan el desplazamiento” (Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento [CODHES], 2011, p.4). A la par de esta violencia funcional a la imposición de proyectos de desarrollo en los territorios, el gobierno estigmatiza a los pequeños mineros artesanales, asociándolos a los grupos armados y señalándolos de contaminar el medio ambiente por las técnicas rudimentarias que usan para extraer los minerales.

La desmovilización de las FARC-EP también abre un interrogante sobre la expansión de la titulación en los territorios no mineros. Con base en la información sobre zonas potenciales para recursos naturales hecha por el ex presidente Juan Manuel Santos (Ver Figura 4) se sabe que aún en los departamentos tradicionalmente mineros existen recursos que no han sido explotados (o están siendo explotados sin títulos). Además, hace un par de años se supo de la existencia de minerales estratégicos como el coltán (niobio y tantalio), el tungsteno y las tierras raras (los lantánidos, el itrio y el escandio) en el oriente colombiano, indispensables para la fabricación de tecnología de punta, que remplazan a los metales tradicionales por sus mejores propiedades como conductores de energía, resistencia a la óxido y al calor, entre otros.

Quizá como resultado de los cambios en la política minera, por la retirada de los grupos insurgentes, por la violencia en los territorios o por todos ellos en conjunto, las solicitudes para titulación minera ascendieron a un total de 53.274 solicitudes (Catastro Minero, s.f.). En efecto, departamentos ubicados en el oriente colombiano como Guainía y Vichada que cuentan con escasos 55 y 52 títulos, ahora tienen 856 y 471 solicitudes mineras respectivamente. Y es que aunque el gobierno declaró que los yacimientos de coltán en esos dos departamentos no son económicamente explotables (Agencia Nacional de Minería, 2017), se sabe que en estas regiones las personas han estado explotando estos minerales de forma informal y que en connivencia con

grupos paramilitares, guerrilleros y hasta con el mismo ejército, éstos se han logrado vender por altos precios en el mercado internacional (The International Consortium of Investigative Journalists, 2012).

Este es el caso de la explotación de Tungsteno en Guainía, en el Parque Nacional Puinawai, donde las FARC-EP estaban explotando el mineral en una conocida mina de 6 hectáreas llamada Cerro Tigre, en concurso con indígenas de resguardos que habitan en el mismo Parque (Portafolio, 2013). Además del Tungsteno, allí también se explotan yacimientos de oro y coltán (Parques Nacionales Naturales de Colombia, 2011).

Este ejemplo es muy ilustrativo para entrever las proyecciones que pueda tener el gobierno para otorgar títulos de minerales estratégicos en las zonas que dejaron las FARC-EP: el yacimiento está ubicado en una zona de exclusión para minería por ser un Parque Nacional Natural, en el Parque Puinawai están ubicados los resguardos indígenas de Cuenca Media y Alta del Río Inírida, Cuenca Alta del Río Guainía, Cuiari e Isana y el resguardo Tonina-Sejal-San José, así como otras 44 comunidades que hacen uso del área protegida (Parques Nacionales Naturales de Colombia, s.f.) y Guainía es un departamento en la frontera con Venezuela y Brasil (en el Amazonas) que cuenta con poca infraestructura de transporte, lo que dificulta trasladar las cargas de minerales hacia los puertos.

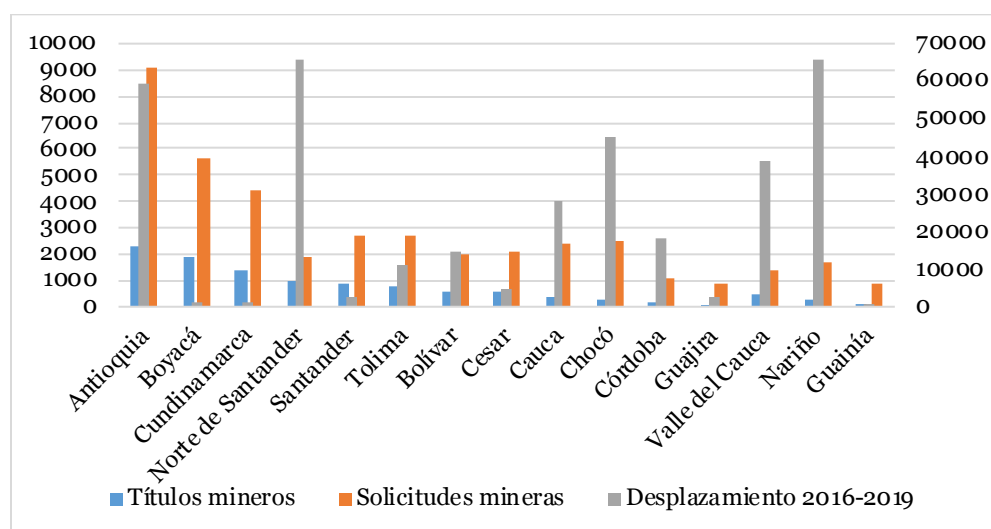
Pero los límites que tiene el gobierno para otorgar licencias en Parques Nacionales Naturales no garantiza que las empresas mineras no lleguen a esos departamentos, pues las licencias se otorgan cerca de los yacimientos y el mineral extraído ilegalmente de los Parques se reporta como producción de una mina legal. Esto está ocurriendo con los minerales estratégicos extraídos del Puinawai en Guainía, los cuales son transportados por el río Guaviare a minas legales en Vichada, donde posteriormente son exportados hasta con certificación de minería libre de conflicto (Gómez, 2012).

Alcance de los Acuerdos Internacionales para Regular los Conflictos Territoriales por Minería

Lo primero que se necesita para que las personas y las comunidades puedan apelar a los instrumentos legales de carácter nacional e internacional que regulan las actividades mineras es garantizarles el derecho a la vida, a la integridad y a la permanencia en sus territorios libres de violencia. Estas garantías son indispensables para poder promover y participar en la consulta previa, fiscalizar el ejercicio de la minería, denunciar el incumplimiento de las reglas ambientales o solicitar una adecuada gestión al cierre de las minas.

La coincidencia entre las zonas de expulsión de las comunidades y las zonas de implementación de proyectos mineros demanda una respuesta integral del Estado, que dé cuenta de la existencia o no de nexos entre los grupos armados ilegales y las empresas mineras (Ver Figura 16). La fiscalización de los títulos y la adecuada utilización de los fondos de regalías es otra deuda que el gobierno central y los gobiernos locales tienen con las comunidades. Si la minería cambia la vocación productiva de un territorio y somete a las personas a expropiaciones y servidumbres, lo mínimo que debería pasar es que disminuyan las condiciones de pobreza y de desigualdad, que se amplíe la cobertura de servicios públicos domiciliarios y que aumente la infraestructura de transporte, salud y vivienda. Y no al revés, como sucede actualmente (Ver Tabla 7).

Figura 16

Desplazamiento y títulos mineros por departamentos

Nota. La figura contiene en orden de derecha a izquierda los departamentos de Colombia con más hectáreas de tierra concesionadas. El número de títulos y solicitudes mineras es acumulado hasta 2020. La línea de desplazamiento se corresponde al eje secundario. Elaboración propia con datos de Catastro Minero y Cifras Unidad de Víctimas.

Tabla 7

Departamentos, regalías mineras, índice de pobreza, índice de pobreza extrema y coeficiente de Gini

DEPARTAMENTOS	REGALÍAS	POBREZA	POBREZA EXTREMA	COEFICIENTE DE GINI
TOTAL NACIONAL	100%	26.9%	7.4%	0.50
Cesar	56.5%	40.7%	13.0%	0.48
Guajira	29.3%	52.6%	26.5%	0.55
Córdoba	6.8%	45.8%	11.2%	0.46
Antioquia	2.3%	21.3%	5.5%	0.49
Boyacá	1.2%	28.7%	8.6%	0.51
Cundinamarca	0.9%	14.7%	3.0%	0.42
Chocó	0.7%	58.7%	32.7%	0.56
Bolívar	0.7%	38.2%	7.9%	0.46

Nota. Elaboración propia con datos del Departamento Nacional de Estadística (2017) y la Unidad de Planeación Minero-Energética (2019).

Además de que los recursos no son suficientes o no están siendo utilizados adecuadamente, los proyectos mineros se están implantando en medio de una violencia estructural donde miles de personas están siendo asesinadas y expulsadas de sus territorios. El 85.9% del desplazamiento en Colombia en el período 2016-2019, se ha dado en los 15 departamentos con más hectáreas de tierra concesionadas para minería (Ver Figura 16). También existe un problema con el uso del suelo en el país, pues la tierra para agricultura está siendo subutilizada al punto de que actualmente se destina más tierra para minería que para producir alimentos.

Si el gobierno sigue respaldando a toda costa el sector minero, considerándolo una locomotora de crecimiento económico, situando a las fuerzas militares dentro de los complejos mineros-petroleros y avanzando en el conocimiento metalogénico del país sin solucionar el histórico problema de tierras en Colombia, lo único que hará es profundizar los conflictos territoriales latentes. Es evidente que las mineras si están entrando al entramado del conflicto, como sujetos activos cuando financian a los actores armados y obtienen respaldo de ellos para menguar la oposición a los proyectos mineros, o como sujetos pasivos cuando su mera presencia o expectativa de llegada origina disputas entre los grupos armados para capturar los beneficios económicos que llegan con ellas (Camargo y Massé, 2012).

La solución está en no alimentar las causas que le dan origen al conflicto y no en propiciarlas y después firmar acuerdos internacionales para que las comunidades se protejan y vigilen la minería. Es difícil suspender o cancelar un título después de que inician las operaciones mineras, de por sí los procesos administrativos y judiciales son tardados, además, los contratos que firma el Estado con las empresas mineras protegen la inversión a tal punto de que si hay un incumplimiento el asunto se puede llevar a arbitraje internacional.

Por lo pronto, quienes deseen impedir o intervenir para que los trabajos mineros sean lo más sustentables posible, tienen la opción de acudir a instrumentos de carácter legal nacional e

internacional. A continuación se mencionaran algunos de los instrumentos y se analizarán sus alcances:

Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo de 1989: Desde 1991 se han efectuado alrededor de 1.300 consultas previas con el fin de conocer la opinión de los pueblos y comunidades indígenas sobre la minería (Revista Semana, 2018). La falta de reconocimiento de la categoría de pueblos indígenas (el último censo es de 2005), por un lado, y la falta de reconocimiento de territorios colectivos, por otro, también se presenta como un obstáculo para que las comunidades indígenas tengan acceso a la consulta previa.

Pacto Mundial del 2000: La pertenencia a la United Nations Global Compact es optativa para las empresas privadas. Por lo tanto, el gobierno no gestiona ni obliga a las empresas a realizar informes de Responsabilidad Social. Algunas trasnacionales con importantes concesiones mineras en el país hacen parte del Pacto Mundial: Anglo American, Anglogold Ashanti, BHP Billiton, South32, Vale y Xtrata. Esto significa que comunican regularmente sus avances en relación a los 10 principios del Pacto y a los ODS. No obstante, estos informes no siempre reflejan las realidades locales. Indermüle (2010) identifica varias debilidades en los informes: no están retroalimentados por ONG´s independientes sino por consultorías privadas, no muestran los conflictos sociales entre las personas que habitan los territorios y las empresas, no mencionan eventos de represión a la sindicalización, no hay transparencia sobre los planes de explotación y no hay evidencia del cumplimiento de las obligaciones contenidas en la licencia ambiental.

Lo anterior se puede ilustrar con los siguientes ejemplos: en el 2006 fue asesinado por el Ejército colombiano el minero y líder sindical Alejandro Uribe Chacón y su homicidio se consideró un daño colateral a efectos de controlar un área que tenía “presencia guerrillera”, la finalidad del operativo en cuestión era garantizar la presencia de la

Anglogold Ashanti en la zona (El Espectador, 2010). Lo que no es público y no apareció en los informes de Responsabilidad Social de la empresa es que Alejandro Uribe al igual que otros mineros artesanales de la región se estaban oponiendo a la presencia de la multinacional en sus territorios (Indermüle, 2010).

Otro ejemplo se puede observar con el informe de Sostenibilidad de la South 32, la empresa concesionaria de níquel y ferroníquel en la mina de Cerro Matoso. El informe hace referencia a la anulación parcial que la Corte Constitucional hizo a la Sentencia T-733 de 2017, en la que tumbó unas reparaciones económicas que la multinacional tenía que hacer por daños en la salud. La empresa celebra en el informe que la Corte no encontrara causalidad entre la salud de la comunidad y las operaciones mineras. Sin embargo, la realidad es que en los municipios de Córdoba donde está ubicada la mina hay 3.500 personas (los accionantes judiciales) que padecen enfermedades cutáneas, pulmonares, oncológicas y hasta oculares por las partículas de metales presentes en el aire y el agua que rodea la mina.

Principios Deng 1998 y Principios Pinheiro: la Ley 1448 de 2011 integra el espíritu de estos principios, esta fue creada en un contexto de pacificación y de resarcimiento a las víctimas del conflicto armado. A pesar de ello, un punto problemático con esta ley en relación a la minería tiene que ver con la ausencia de un mandato que obligue al Estado a prohibir la minería en los territorios que fueron objeto de restitución. No sólo hay una ausencia de este mandato, sino que también y en contravía de lo que estipula la ley, en los procesos de restitución de tierras se están suspendiendo y no cancelando los títulos y solicitudes mineras que están en los predios restituidos. Las posibilidades de que las víctimas de despojo rehagan sus vidas están siendo frustradas por la minería. Si saben que en sus tierras hay riquezas mineras quedan en una especie de confusión que les impide tomar decisiones trascendentes en su vida. Se

les está sometiendo a un nuevo despojo que ahora se hace de manera legal y que hace que persista en ellos el sentimiento de desarraigo.

Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos

Indígenas: Aquí es necesario indicar que por ser una declaración no comporta obligaciones jurídicas para los Estados. El derecho de los indígenas a controlar las tierras y recursos que poseen, a proteger la capacidad productiva de sus tierras y a establecer sus propias formas de desarrollo, termina cuando hay recursos minerales para extraer, dado que esa actividad se considera de utilidad pública.

La declaración es mucho más ambiciosa que otros convenios y establece que la consulta previa es el medio para obtener el consentimiento de los pueblos indígenas, aunque esto de ninguna manera se cumple, pues el gobierno ha establecido una posición según la cual la consulta es de carácter informativo y no obligatorio (ni siquiera cuando pone en riesgo la existencia misma de la comunidad).

Objetivos de Desarrollo Sostenible: El gobierno nacional y los gobiernos locales han implementado los ODS en sus planes de política pública, incluso, el gobierno creó una Comisión Interinstitucional de Alto Nivel para cumplirlos. También se están produciendo indicadores de seguimiento a los ODS. Según un índice de avance global de los ODS producido por Sachs et al. (2017), Colombia ocupa el puesto 84 de 157 en la implementación de los objetivos. Teniendo en cuenta el manual que desarrolló el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo para el logro de los ODS en relación con la minería (PNUD, 2015), se identificaron las siguientes falencias: no hay una regulación legal para la gestión de pasivos ambientales y no hay un inventario nacional de pasivos ambientales mineros vigente, pues desde 1999 no se sabe con certeza cuántas minas están activas, intermitentes, inactivas o abandonadas (Ayala et al., 2019). Se ha avanzado en la implementación de energías alternativas pero con conflictos en las comunidades, es el caso de la implementación de plantas de energía eólica en la Guajira

sin consulta previa y con amenazas de los paramilitares a los opositores de los proyectos (Ardila, 2020).

De acuerdo con la información recabada en los Inventarios Mineros Nacionales de los años 1999 y 2000, las afectaciones más comunes eran: procesos erosivos, eliminación de la vegetación y descapote, inestabilidad del suelo, procesos de subsidencia, destrucción de tierras aptas para agricultura sin posibilidad de recuperación, sedimentación y turbidez de las aguas por el vertimiento de residuos y químicos, contaminación de aguas subterráneas, generación de drenajes ácidos y emisiones de gases efecto invernadero (Ayala et al., 2019).

Aunque los ODS se encuentran reflejados en informes y políticas gubernamentales, la falta de una normatividad específica para regular los pasivos ambientales, así como del establecimiento de obligaciones claras para que las autoridades ambientales vigilen el ejercicio de la actividad minera, ocasiona que los daños en los ecosistemas y en las personas no sean prevenidos ni sancionados, situación que van en contra de su cumplimiento.

Reflexiones Finales

A medida que pasan los años, los métodos para la obtención de los recursos que se encuentran en la naturaleza serán más intensivos, la proporción de energía aumentará y los costos ambientales serán cada vez mayores. Es de amplio conocimiento que los minerales son recursos no renovables, es posible que dentro de poco seamos espectadores de la llegada a los picos de producción del hierro en 2068, del aluminio en 2057 y del cobre en 2024 (Valero y Valero, 2009).

Existe un discurso sobre desarrollo sostenible que apuntala a una producción más amigable con el medio ambiente y mejor distribuida entre las personas. Si bien, es conveniente pensar en una transición energética o en procesos productivos menos dañinos con las especies animales y vegetales, el agua y el aire, se debe considerar el límite de los recursos naturales e

indagar en el modo en el que se implantan los proyectos, para no caer en un “desarrollo sostenible extractivo” que no respete los derechos territoriales.

Históricamente, el capital que se invierte en la extracción de recursos naturales ha encontrado la forma de incrustarse en las tierras que le ofrecen mayor rentabilidad. Esta dinámica se repite espacial y temporalmente, por lo menos desde la fecha en que la explotación de los recursos naturales dejó de servir a las economías de subsistencia y empezó a ser útil en la acumulación de capital.

Bien sea para satisfacer el desmesurado metabolismo social o para aumentar las ganancias de unas pocas empresas, el capital en la mayoría de las veces logra acceder a las tierras con recursos naturales más rentables. Tanto países desarrollados (Australia, Estados Unidos, Nueva Zelanda, etc.) como subdesarrollados (países en África, América Latina y el sudeste Asiático) han permitido el despliegue de una producción primaria con el fin de redistribuir las rentas en la población (a través de infraestructura social) o mantener el funcionamiento de la burocracia.

Sin importar el tamaño de la renta que capta el Estado, este siempre encuentra oposición de personas y grupos que ven menoscabados sus proyectos de vida por la inserción de las actividades mineras. Desde los maoríes de Nueva Zelanda, hasta los wayú de Colombia y los guaraníes de Brasil, se han enfrentado a sus respectivos Estados para defender su integridad, sus tierras y sus modos de vida del saqueo que se impone en sus territorios. A su vez, los Estados y las empresas encuentran maneras y se ingenian métodos para darle vía libre a una actividad que genera provechosas rentas y que eventualmente está bien cotizada en el mercado internacional.

Con relación al ejercicio de la minería en Colombia, se encuentra que se ha dado en medio de un enorme conflicto por tierras que le dio origen a un conflicto armado y que hoy por hoy, ni siquiera con la firma del Acuerdo de Paz de 2016, se ha solucionado. El conflicto armado

ha sido el escenario mediante el cual los intereses productivos sobre los territorios del Estado y de las empresas mineras han sido encubiertos.

Conclusiones

Para analizar las problemáticas relacionadas con el aprovechamiento de los recursos naturales en América Latina, es indispensable recurrir a la categoría de Extractivismo, la cual hace referencia a un modo de producción a gran escala, con fuertes impactos en los territorios y con fines de exportación (se considera este punto dado que la región no tiene un sector industrial fuerte que procese al interior los recursos extraídos). El concepto fue creado desde y para América Latina, con el fin de caracterizar la historia de la región marcada por la primarización de casi todas las economías latinoamericanas y que se profundizó con el alza internacional de los precios de las materias primas a principio de siglo.

En general, la historia política y económica de Latinoamérica ha estado influenciada por el interés que las potencias extrarregionales han puesto sobre los recursos naturales de la región, pues es un territorio abundante en biodiversidad, recursos hídricos, petróleo, gas y minerales. Además de contar con estos recursos, se han estado descubriendo yacimientos de minerales estratégicos como el coltán, el uranio y las tierras raras, indispensables para la producción de energía y tecnología de punta. Al tiempo que las economías desarrolladas y emergentes expanden sus fronteras para la obtención de estos minerales, los gobiernos latinoamericanos aprovechan la lotería de bienes para captar las rentas del sector.

Es así como a principio de siglo, a pesar de las diferencias ideológicas de los gobernantes en la región, la mayoría de ellos se inclinó por apostarle a la producción extractivista: minera, de hidrocarburos y de monocultivos, aunque con marcadas diferencias en las tasas impositivas a cobrar. Los impactos sociales, ambientales y económicos de la reprimarización se justificaron por la inversión en el gasto social que se estaba logrando con la coyuntural bonanza económica.

Dentro de los problemas económicos más conocidos de las economías primario-exportadoras se encuentran el deterioro de los términos de intercambio, la maldición de los recursos naturales y la enfermedad holandesa. Precisamente, el mantenimiento de las exportaciones primarias ocasiona que en los ciclos de caída de los precios las economías se desestabilicen, por la reducción drástica de los ingresos. Igualmente, se observó que el sector extractivo atrae actores armados ilegales, potenciando o creando conflictos en los territorios, para extorsionar o generar rentas y porque al ser legal brinda más posibilidades de resguardo ante la persecución policial que si se tratara de una actividad ilegal en todas sus cadenas productivas como el narcotráfico.

Por su parte, los impactos sociales y ecológicos tienen que ver con las consecuencias en los territorios y en las comunidades producto de la realización de operaciones mineras: contaminación ambiental, pérdida de biodiversidad, acaparamiento de fuentes hídricas, imposición de expropiaciones y servidumbres, daños a la salud, amenazas a la integridad física y a la vida, entre otras. Riesgos que se incrementan cuando se trata de comunidades indígenas y afrodescendientes, dado que ellas tienen una relación especial con el territorio, sobre la que construyen sus proyectos de vida, sus prácticas culturales y espirituales.

Colombia también se incorporó al boom de las *commodities* y realizó diversas reformas políticas, jurídicas e institucionales para darle impulso al sector minero. En primer lugar, se creó un nuevo código de minas para limitar la participación del Estado a la mera regulación y fiscalización del sector minero y para que la producción minera quedara a cargo de las empresas privadas. En segundo lugar, para incentivar la IED, se crearon los contratos de Estabilidad Jurídica, los Acuerdos Internacionales de Inversión y los Acuerdos para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones, los cuales le aseguran a las empresas que se mantendrán en el tiempo las mismas condiciones tributarias existentes a la firma del contrato.

Debido al conflicto armado interno, el Estado también tuvo que expandir la presencia de las fuerzas militares en los territorios. El modelo de Seguridad Democrática del ex presidente Álvaro Uribe (2002-2010) tuvo como objetivo crear un entorno seguro para las inversiones y efectivamente lo logró, aunque con altísimos costos sociales. En el gobierno del ex presidente Juan Manuel Santos (2010-2018) también se impulsó la minería y se le consideró una locomotora del desarrollo, haciendo referencia a la importancia del sector para lograr crecimiento económico y generar empleo. Además de esto, se avanzó en el conocimiento metalogénico del país, definiendo las zonas en las que se hallaban los minerales que se consideraron estratégicos a tal fin.

El avance de la frontera minera provocó que comunidades tradicionalmente agrícolas se opusieran al cambio en la vocación productiva de sus territorios, haciendo uso de figuras legales como las consultas populares y los Acuerdos Municipales, para decidir el futuro de los planes territoriales. El gobierno central, los gobiernos locales y las empresas mineras han acudido a las vías administrativas y judiciales para ejercer oposición y poder imponer la minería. Las comunidades han trascendido el ámbito local y han participado en la construcción de acuerdos de carácter internacional para regular e impedir la minería en sus tierras y territorios. Al estar los acuerdos ratificados por el Estado colombiano, las comunidades interpelan a ellos por el deber de cumplimiento.

El profundo, histórico y persistente problema de tierras en Colombia, combinado con la política gubernamental sobre el desarrollo dificulta que las comunidades puedan permanecer, oponerse o intervenir en la minería, pues constantemente son expulsados de sus territorios, asesinados, amenazados y despojados de sus bienes. El Estado colombiano no se ha centrado en prevenir y atender las causas de los conflictos territoriales preexistentes sino en promover una actividad productiva primaria como la minería que los intensifica.

Los acuerdos internacionales (declaraciones, sentencias, convenios) firmados y ratificados por el Estado colombiano promueven prácticas sobre transparencia en las actividades mineras, reglamentación de las operaciones, participación de las comunidades sobre los planes en sus territorios y garantías de seguridad y dignidad en el retorno de las personas que han sido desplazadas. Sin embargo, estos acuerdos muchas veces no son vinculantes para los Estados, o siéndolos, del articulado se desprende la posibilidad de que sean cumplidos según el contexto. Además, la interpelación a ellos no es accesible a todos los afectados por la minería, ya sea por falta de conocimiento sobre su existencia o por escasez de recursos para contratar representación jurídica.

La institucionalización creada por quienes tienen privilegios en el orden actual para gestionar conflictos, no implica que las comunidades estén aceptando las relaciones de poder imperantes como legítimas (como advierte Cox siguiendo a Gramsci), ellas están conscientes de lo parcial que pueden llegar a ser esas soluciones y de la necesidad urgente de cambiar el orden actual, pero acuden a ellas como una forma de asegurarse provisionalmente, la garantía a sus vidas, formas de vida y respeto a sus territorios.

A pesar de ser no estar colonizados materialmente, no le hemos dado el debido valor y respeto a las comunidades indígenas, negras y campesinas como portadoras de tradiciones ancestrales, cuidadoras y equilibradoras del ambiente, proveedoras de alimentos y por el simple hecho de ser personas en igualdad de condiciones al resto de la población. A ellos por no vivir/producir según los valores occidentales se les niegan los derechos humanos mínimos en nombre del desarrollo. Y eso ha sido así desde hace más de 200 años de independencia. Los límites ecológicos y la necesidad urgente de replantear los modos de producción y de consumo posiblemente será el argumento incuestionable para limitar la expansión de la frontera extractivista.

Referencias Bibliográficas

- Acosta, A. (25 de julio de 2012). *Extractivismo y neoextractivismo: dos caras de la misma maldición*. https://www.ecoportal.net/temas-especiales/mineria/extractivismo_y_neoextractivismo_dos_caras_de_la_misma_maldicion/
- Agencia Nacional de Minería. (2018). *Etapa de construcción y montaje* [Archivo PDF]. https://www.anm.gov.co/sites/default/files/DocumentosAnm/cons_montaje.pdf
- Agencia Nacional de Minería (2010). *Memorias al Congreso de la República* [Archivo PDF]. <https://www.minminas.gov.co/documents/10180/23400/03-minas2009-2010.pdf/52doc538-7af9-4394-b4fb-73768ffa62e>
- Agencia Nacional de Minería (2017). *Carbón* [Archivo PDF]. https://www.anm.gov.co/sites/default/files/ficha_carbon_es.pdf
- Agencia Nacional de Minería (2017). *Coltán: Balance 2012-2016* [Archivo PDF]. http://www1.upme.gov.co/simco/Cifras-Sectoriales/Datos/mercado-nal/MNAL_coltan.pdf
- Banco de la República de Colombia (s.f.). *PIB a precios constantes de 1975*. <http://www.banrep.gov.co/pib-base-1975>
- Ardila, M. (2020). El costo del viento en la Guajira. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/colombia2020/pais/el-costo-del-viento-en-la-guajira-articulo-900416/>
- Banco de la República de Colombia (s.f.). *PIB a precios constantes de 1975*. <http://www.banrep.gov.co/pib-base-1975>
- Banco de la República de Colombia (s.f.). *PIB a precios constantes de 2005*. <http://www.banrep.gov.co/pib-base-2005>
- Banco de la República de Colombia (s.f.). *Inversión Directa*. <http://www.banrep.gov.co/es/inversion-directa>
- Banco de la República de Colombia (s.f.). *Balanza comercial*. <http://www.banrep.gov.co/es/balanza-comercial>

Banco Mundial (9 de agosto de 2016). *Dos planetas más para poder vivir en este*.
<http://www.bancomundial.org/es/news/feature/2016/08/09/objetivo-desarrollo-sostenible-ods-12-consumo>

Betancur Betancur, M. (2019). *Minería del oro, territorio y conflicto en Colombia*.
Broederlijk Delen, Germanwatch, Heinrich-Böll-Stiftung e IPC.

Bulmer-Thomas, V. (1998). *La historia económica de América Latina desde la independencia*. Fondo de Cultura Económica.

Camargo J. y Massé, F. (2012). *Actores Armados Ilegales y Sector Extractivo en Colombia* [Archivo PFD]. http://www.catedras-bogota.unal.edu.co/catedras/gaitan/2016-I/gaitan_2016_I/docs/lecturas/s12/fmasse.pdf

Cancino, A. (2012). La dudosa fortuna minera de Suramérica: los países andinos Colombia, Chile y Perú. En Toro, C., Fierro, J., Coronado, S. y Roa, T. (Ed.) *Minería, territorio y conflicto en Colombia* (pp. 59-79). Universidad Nacional de Colombia.

Carbaugh, Robert. (2009). *Economía internacional* (Mascaró, P. y Treviño, M.). Cengage Learning Editores.

Centro Nacional de Memoria Histórica (2015). *Una nación desplazada: informe nacional del desplazamiento forzado en Colombia*. CNMH.

Cepeda Castro, I. (3 de noviembre de 2015). Convenios entre empresas del sector minero- energético y fuerza pública [Resumen de presentación de la ponencia]. *Debate en el Senado sobre ¿Cuál es el papel de la fuerza pública en el posconflicto armado?*, Bogotá, Colombia. <http://www.ivancepedacastro.com/wp-content/uploads/2015/11/DEBATE-CONVENIOS.pdf>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2009). *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales* [Archivo PDF]. <https://www.oas.org/es/cidh/indigenas/docs/pdf/Tierras-Ancestrales.ESP.pdf>

Constitución Política de Colombia [Const]. Art. 1 y 332. 20 de julio de 1991 (Colombia).

Continental Gold (2019). *Buriticá Mineral Resource 2019-01* [Archivo PDF].

https://www.continentalgold.com/wp-content/uploads/2019/03/2019_03_18_CGI_NI43101_SM.pdf

Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento [CODHES] (2011).

¿Consolidación de qué? Informe sobre desplazamiento, conflicto armado y derechos humanos en Colombia en 2010 [Archivo PDF].

<http://www.codhes.org/images/stories/pdf/bolet%C3%ADn%2077.pdf>

Contraloría General de la República (2013). *Minería en Colombia: Derechos, Políticas Públicas y Gobernanza* [Archivo PDF].

https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/472306/01_CGR_mineria_I_2013_comp.pdf/40d982e6-ceb7-4b2e-8cf2-5d46b5390dad

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-035 de 2016, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; 8 de febrero de 2016.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2001). *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua. Fondo, Reparaciones y Costas.*

http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_79_esp.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos [Corte IDH] (2007). *Caso del pueblo Saramaka Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.*

http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_172_esp.pdf

Cox, R. (1981). Social forces, states and world orders: beyond international relations theory. *Journal of International Studies*, 10, | 126-155.

Cumbre Agraria Campesina Étnica y Popular, Indepaz y Marcha Patriótica (2020). Informe especial sobre agresiones a personas defensoras de los derechos humanos y de los acuerdos de paz. *INDEPAZ*, 1-30.

Dávalos, P. (2013). *Las falacias del discurso extractivista* [Archivo PDF].

https://fisyp.org.ar/wp-content/uploads/media/uploads/las_falacias_del_extractivismo.pdf

Decreto 2235 de 2012. Por el cual se reglamentan el artículo 6° de la Decisión No. 774 del 30 de julio de 2012 de la Comunidad Andina de Naciones y el artículo 106 de la Ley 1450 de 2011 en relación con el uso de maquinaria pesada y sus partes en actividades mineras sin las autorizaciones y exigencias previstas en la ley. 30 de octubre de 2012.

Departamento Nacional de Planeación (2002). *Hacia un Estado Comunitario* [Archivo PDF]. <https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/pnd/pnd.pdf>

Departamento Nacional de Planeación (2010). *Prosperidad para todos* [Archivo PDF]. http://www.sipi.siteal.iipe.unesco.org/sites/default/files/sipi_intervencion/resumen_ejecutivo_ultima_version.pdf

El Espectador (21 de septiembre de 2010). *Por 'falso positivo' con líder comunal llaman a juicio a cuatro militares*. <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/por-falso-positivo-con-lider-comunal-llaman-a-juicio-a-cuatro-militares/>

El Espectador (8 de abril de 2018). *Día Internacional del Pueblo Gitano: estos son algunos datos sobre esa comunidad en Colombia*. <https://www.elespectador.com/noticias/nacional/dia-internacional-del-pueblo-gitano-estos-son-algunos-datos-sobre-esa-comunidad-en-colombia/>

Escobar, A. (2018). *Sentipensar con la tierra: nuevas lecturas sobre desarrollo, territorio y diferencia*. Ediciones UNAULA.

Estrada Álvarez, J. (2010). *Derechos del capital: dispositivos de protección e incentivos a la acumulación en Colombia*. Digiprint Editores.

Front Line Defenders (2019). *Análisis Global de Front Line Defenders 2019* [Archivo PDF]. https://www.frontlinedefenders.org/sites/default/files/spanish_-_global_analysis_2019_web.pdf

Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia- Ejército del Pueblo (1978). *Estatuto FARC-EP* [Archivo PDF]. <https://www.farc-ep.co/pdf/Estatutos.pdf>

Fundación Forjando Futuros (2018). *Empresas, desplazamiento y despojo de tierras en Colombia* [Archivo PDF]. http://www.forjandofuturos.org/documentos/informes-restitucion/JEP_EMPRESAS.pdf

Fundación Forjando Futuros (2020). *#AsíVaLaRestitución* [Archivo PDF]. <https://www.forjandofuturos.org/wp-content/uploads/2020/07/772-as%C3%AD-va-la-restituci%C3%B3n-marzo-de-2020.pdf>

Fundación Ideas para la Paz (2015). *El ELN y la industria petrolera: ataques a la infraestructura en Arauca* [Archivo PDF]. <http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/55411b8a3ccab.pdf>

Gómez, I. (25 de febrero de 2012). Amenaza en el Puinawai. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/noticias/investigacion/amenaza-en-el-puinawai/>

Gómez, F. (2019). La declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los pueblos indígenas: un hito en el proceso de reconocimiento de los derechos indígenas. *Revista Española de Derecho Internacional*, 71 (1), 119-138.

Grisales, A. e Insuasty, A. (2016). *Minería, conflictos territoriales y derechos de las víctimas en Colombia*. Editorial Kavilando.

Grupo de Memoria Histórica (2013). *¡Basta ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad*. Imprenta Nacional.

Gudynas, E. (2009). Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. En *Extractivismo, política y sociedad* (pp. 187-225). CAAP y CLAES.

Gudynas, E. (2015). *Extractivismos: Ecología, economía y política de un modo de entender el desarrollo y la naturaleza*. Sagitario SRI.

Harvey, D. (2004). *El "nuevo" imperialismo: acumulación por desposesión* (Trad. R. Felder). Ediciones Akal (Trabajo original publicado en 2003).

Indepaz (2020). *Los Grupos POSFARC-EP: Un escenario complejo* [Archivo PDF].
<http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2020/04/PRESENCIA-DE-DISIDENCIAS-4.pdf>

Indermüle, S. (2010). Transnacionales mineras en Colombia. *INDEPAZ*, 34-81.

Ley 134 de 1994. Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana. 31 de mayo de 1994. D.O. No. 41.373.

Ley 141 de 1994. Por la cual se crean el Fondo Nacional de Regalías, la Comisión Nacional de Regalías, se regula el derecho del Estado a percibir regalías por la explotación de recursos naturales no renovables, se establecen las reglas para su liquidación y distribución y se dictan otras disposiciones. Junio 28 de 1994. D.O. No. 41.414.

Ley 685 de 2001. Por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones. Agosto 15 de 2001. D.O. No. 44.545

Marca País Colombia (2014). *10 cosas que debes saber sobre las esmeraldas colombianas*. <https://www.colombia.co/extranjeros/negocios-en-colombia/exportacion/10-cosas-que-debes-saber-sobre-esmeraldas-colombianas/>

Marx, C. (1974). *El capital* (Trad. T. Pinilla). Editorial Progreso. (Trabajo original publicado en 1867).

Melo, J. (2017). *Historia mínima de Colombia*. Editorial Turner.

Ministerio de Minas y Energía (2011). *Censo Minero Departamental 2010-2011* [Archivo PDF]. <https://www.minenergia.gov.co/documents/10180/698204/CensoMinero.pdf/093cec57-05e8-416b-8e0c-5e4f7c1d6820Sentencia>

Ministerio de Minas y Energía (2012). *Cadena del Carbón* [Archivo PDF].
https://www.anm.gov.co/sites/default/files/ficha_carbon_es.pdf

Montes, I. y Eschenhagen, M. (2014). Conflictos socioambientales de la minería del oro y el rol del modelo económico dominante en América Latina. En Gobel, B. y Ulloa, A. (Ed.),

Extractivismo minero en Colombia y América Latina (pp. 389-425). Universidad Nacional de Colombia.

Organización de Naciones Unidas (2006). *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Rodolfo Stavenhagen* [Archivo PDF].

<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2006/4354.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2006/4354>

Organización de Naciones Unidas [ONU] (4 de marzo de 2020). *Colombia: el país latinoamericano con más asesinatos de defensores de derechos humanos, señala experto*. <https://news.un.org/es/story/2020/03/1470571#:~:text=Colombia%3A%20el%20pa%C3%ADs%20latinoamericano%20con,humanos%2C%20se%C3%B1ala%20experto%20%7C%20Noticias%20ONU>

Oxfam (2017). *Radiografía de la desigualdad en Colombia* [Archivo PDF]. <https://d1tn3vj7xz9fdh.cloudfront.net/s3fs->

Parques Nacionales Naturales de Colombia (11 de mayo de 2011). *Contundente operativo contra minería ilegal en Reserva Nacional Natural Puinawai*.

<https://www.parquesnacionales.gov.co/portal/es/contundente-operativo-contramineria-ilegal-en-reserva-nacional-natural-puinawai/>

Parques Nacionales Naturales de Colombia (s.f.). *Reserva Nacional Natural Puinawai*. <https://www.parquesnacionales.gov.co/portal/es/parques-nacionales/reserva-nacional-natural-puinawai/>

Pax Christi (2014). *El lado oscuro del carbón: La violencia paramilitar en la zona minera del Cesar, Colombia* [Archivo PDF]. <https://paxencolombia.org/wp-content/uploads/2016/11/PAX-el-lado-oscuro-del-carbon-v3.pdf>

Periódico El Tiempo (26 de noviembre de 2016). *El 64 % de hogares rurales no cuentan con acceso a la tierra*. <https://www.eltiempo.com/economia/sectores/desigualdad-en-la-propiedad-de-la-tierra-en-colombia-32186>

Periódico El Tiempo (1 de abril 2017). “*El pulmón del mundo*”.
<https://www.eltiempo.com/vida/medio-ambiente/el-amazonas-el-pulmon-del-mundo-73624>

Portafolio (9 de agosto de 2013). *Así funciona el tráfico de tungsteno de las Farc*.
<https://www.portafolio.co/economia/finanzas/funciona-trafico-tungsteno-farc-82784>

Portafolio (11 de febrero de 2019). *Gobierno y Antioquia chocan por Áreas de Reserva Especial Minera*. <https://www.portafolio.co/economia/gobierno-y-antioquia-chocan-por-areas-de-reserva-especial-minera-526228>

Poveda Ramos, G (2018). *La minería en Colombia, cinco siglos de saqueo*. Ediciones UNAULA.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (2011). *Colombia rural: Razones para la esperanza*. INDH y PNUD.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2016). *Cartografía de la minería en relación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible: un atlas*.
http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Sustainable%20Development/Extractives/Mapping_Mining_SDGs_An_Atlas_SP.pdf

Razón Pública (18 de febrero de 2019). *Consultas populares: una muerte anunciada*.
<https://razonpublica.com/consultas-populares-una-muerte-anunciada/>

Revista Dinero (31 de agosto de 2017). *La riqueza minera de Colombia en otros materiales*. <https://www.dinero.com/edicion-impresa/informe-especial/articulo/riqueza-minera-de-colombia/249256>

Revista Semana (7 de diciembre de 2010). *De exportación*.
<https://www.semana.com/especiales/articulo/de-exportacion/108990-3>

Revista Semana (2015). *La ambivalencia ambiental de las FARC*.

<https://sostenibilidad.semana.com/medio-ambiente/multimedia/farc-ambivalencia-frente-medio-ambiente/33710#:~:text=Las%20Farc%20son%2C%20en%20palabras,a%20un%20frente%20de%20otro.>

Revista Semana 14 de noviembre de (14 de noviembre de 2018). *Diecisiete años de consultas previas*. <https://www.semana.com/contenidos-editoriales/hidrocarburos-son-el-futuro/articulo/diecisiete-anos-de-consultas-previas/590034/>

Sachs, J. y Warner, A. (2001). Natural Resources and Economic Development: The Curse of Natural Resources. *European Economic Review*, 45, 827-838.

Saint-Upéry, M. (14 de febrero de 2010). *Entrevista con el investigador Joan Martínez Allier «No sé si hay un ecologismo infantil pero sí creo que hay un desarrollismo senil»*. <https://rebellion.org/no-se-si-hay-un-ecologismo-infantil-pero-si-creo-que-hay-un-desarrollismo-senil/>

Sankey, K. (2013). El boom minero en Colombia: ¿locomotora del desarrollo o de la resistencia? *Estudios críticos del desarrollo*, III(4), 113-144.

Servicio Geológico Colombiano (1 de junio de 2011). *Mapa de Zonas Potenciales Integrales de Colombia para Recursos Minerales*.

<https://www.arcgis.com/home/group.html?id=1072a73d2f6241c79e6239873df70411#overview>

Servicio Geológico Colombiano (2012). *Áreas con potencial mineral para definir áreas de reserva estratégica del Estado* [Archivo PDF].

<http://servicios.minminas.gov.co/minminas/downloads/archivosSoporteRevistas/8566.pdf>
<http://servicios.minminas.gov.co/minminas/downloads/archivosSoporteRevistas/8566.pdf>

Svampa, M. (2011). *Pensar el desarrollo desde América Latina* [Archivo PDF]. <http://www.maristellasvampa.net/archivos/ensayo56.pdf>

Svampa, M. (2019). *Las nuestras han sido sociedades exportadoras de naturaleza* [Archivo de vídeo]. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=6maaa6jS-ZY>

The Internacional Consortium of Investigative Journalists (2012). *Colombia's black-market Coltan tied to drug traffickers, paramilitaries* [Archivo de vídeo]. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=pdCx1VRgEI#action=share>

TorreCuadrada, S. (2010a). La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los pueblos indígenas: antecedentes, consecuencias y perspectivas. *Revista Estudios Internacionales*, 43(165), 7-32.

TorreCuadrada, S. (2010b). *Los pueblos indígenas en el orden internacional*. Madrid, España: Editorial Dykinson.

Tribunal Latinoamericano del Agua (s.f.). *Situación Hídrica en América Latina*. <https://tragua.com/situacion-hidrica-en-america-latina/>

Unidad de Planeación Minero Energética (s.f.). *Producción, regalías y comercio exterior*. <https://www1.upme.gov.co/simco/Cifras-Sectoriales/Paginas/Informacion-estadistica-minera.aspx>

Universidad Autónoma de Nuevo León (s.f.). *¿Qué es el desarrollo sustentable?* http://sds.uanl.mx/desarrollo_sustentable/

Uprinmy, R., y Sanchez, N. (2010). Los dilemas de la restitución de tierras en Colombia. *Revista de estudios socio-jurídicos*, 12, 305-342.

Valero, A. y Valero, A. (2009). El agotamiento de la "Gran mina tierra". *El Ecologista*, 63, 18-21.

Vega Cantor, R. (2012). Colombia y geopolítica hoy. *El ágora USB*, 12 (2), 367-402.

Wallerstein, I. (1997). *La reestructuración capitalista y el sistema-mundo* [Conferencia magistral]. Conferencia del XX° Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología, Ciudad de México, México.

Wallerstein, I. (2005). *Análisis de sistemas mundo: una introducción*. Siglo XXI Editores.

Wendt, A. (2005). La anarquía es lo que los estados hacen de ella: La construcción social de la política de poder. *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, (1), 1-47.

Zavaletta, R. (2009). *Lo nacional-popular en Bolivia*. Plural Editores.