

¿En qué va la locomotora minera?

Los rastros de la locomotora minera de Santos y los rieles venideros

Por Zohanny Arboleda*

Sergio Coronado**

Tatiana Cuenca***

El 7 de agosto de 2010, en su discurso de posesión el presidente Juan Manuel Santos anunció que las apuestas económicas del gobierno se focalizaban en las cinco “locomotoras” que debían poner “en marcha el tren del progreso y la prosperidad” hacia el destino del crecimiento y la creación de trabajo¹. Cuatro años después, el balance sobre dicha propuesta es crítico.



La locomotora minera fue una de las apuestas para la prosperidad del gobierno de Juan Manuel Santos en su primer mandato.

La política minera del actual gobierno no solo fue incapaz de transformar la preocupante herencia de la anterior administración, caracterizada por la pobreza que enfrentan las regiones y los municipios de extracción, la firma de contratos de concesión minera que arrojan pérdidas para las finanzas públicas,² la precaria protección am-

biental en la política minera, entre otros aspectos, sino también porque dicha política ha sido fuente de múltiples protestas que evidencian el descontento social que hay frente a las expectativas generadas por la promesa de crecimiento de dicha actividad.

Luego de la reelección de Santos queda el interrogante sobre cuál será el rumbo de la locomotora minera y

si en efecto el incremento de la oposición a esta política plantea algunos cambios para el periodo 2014-2018; de continuar corriendo por los mismos rieles la ‘locomotora minera’ generará nuevos conflictos socioambientales y territoriales cada vez más intensos, que resultan incompatibles con la construcción de la paz en las regiones y territorios.

“

El papel del Estado era el de “facilitar la actividad minera, promover el desarrollo sostenible en la minería y fiscalizar el aprovechamiento minero”. Dicho de otra forma, el Estado renunciaba a su papel de administrar los recursos mineros, y asumía una labor de control y fiscalización de las actividades extractivas realizadas por agentes privados

”

La locomotora minera: política de Estado y no de gobierno.

En 2006, finalizando el primer gobierno de Álvaro Uribe se lanzó el *Plan Nacional para el Desarrollo Minero, Visión al año 2019* que señaló cómo el papel del Estado era el de “facilitar la actividad minera, promover el desarrollo sostenible en la minería y fiscalizar el aprovechamiento minero”³. Dicho de otra forma, el Estado renunciaba a su papel de administrar los recursos mineros⁴, y asumía una labor de control y fiscalización de las actividades extractivas realizadas por agentes privados. Este enfoque de política no se ha puesto en cuestión durante la administración Santos.

Además, dicho plan propone facilitar la ampliación de las actividades mineras y el establecimiento del sector minero energético como uno de los pilares de la economía nacional. Este antecedente permite comprender cómo la ‘locomotora minera’ ya venía operando desde antes del inicio del gobierno de Santos. Dicho Plan ya se había propuesto convertir a Colombia en uno de los principales destinos latinoamericanos de la inversión privada, interna y externa, destinada a la exploración minera; incrementar el área contratada para la exploración, desarrollar agendas para la productividad y competitividad de

todos los distritos mineros, incrementar la producción en los proyectos mineros comunitarios y alcanzar un crecimiento del PIB minero por encima del promedio latinoamericano⁵.

¿Arrancó o no arrancó la locomotora minera?

Las opiniones sobre este punto son diversas. A pesar del escepticismo con que dicha política fue recibida por parte de algunos representantes del sector minero⁶ quienes exigían una institucionalidad y política minera favorable para la inversión en el sector⁷, a inicios de 2013, el presidente Santos anunciaba ante la cumbre anual del sector que la locomotora minera iba a todo vapor.

Los arreglos institucionales solicitados por los gremios se han dado parcialmente y han sido identificados como ‘los rieles’ de la renovada locomotora minera. Dos ejemplos de esta situación son el nuevo marco normativo de distribución de las regalías y la creación de la Agencia Nacional Minera⁸. Sin embargo, otras instituciones y reglas de juego cruciales aún no están claras, entre ellas el proyecto del Código de Minas que debe ser consultado con las comunidades

(particularmente con los grupos étnicos); las normas y parámetros que regulen el acceso público y transparente a la información minera (catastro, títulos y solicitudes), y por último, la definición del alcance que tendrán los ejercicios de planeación territorial realizados por pobladores locales y entidades territoriales relativos a la exclusión de actividades mineras en sus territorios.

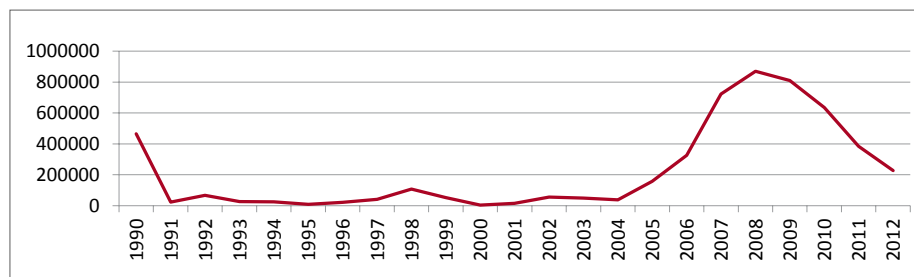
A pesar de las diversas valoraciones y críticas sobre logros de la ejecución de la política minera y del escepticismo moderado del gremio minero, una revisión rápida de los datos oficiales permite afirmar que la locomotora minera continuó su curso: durante el periodo de gobierno Santos la titulación minera no se detuvo, ni tampoco evidenció una caída sustancial en las cifras de extracción de recursos mineros. Si bien la declaratoria de inconstitucionalidad de la reforma al Código de Minas realizada por la Corte Constitucional obligó al Estado a no recibir más solicitudes de titulación minera durante el periodo de 2011 y 2012, dicha decisión no evitó que el gobierno Santos continuara el proceso de expedición de títulos mineros. Durante estos años se sumaron cerca de 612.667 nuevas hectáreas al total del área concedida para la titulación minera:

“

A pesar de las diversas valoraciones y críticas sobre logros de la ejecución de la política minera y del escepticismo moderado del gremio minero, una revisión rápida de los datos oficiales permite afirmar que la locomotora minera continuó su curso: durante el periodo de gobierno Santos la titulación minera no se detuvo, ni tampoco evidenció una caída sustancial en las cifras de extracción de recursos mineros

”

Gráfico 1: Hectáreas tituladas para minería 1990 – 2012



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Catastro Minero Colombiano

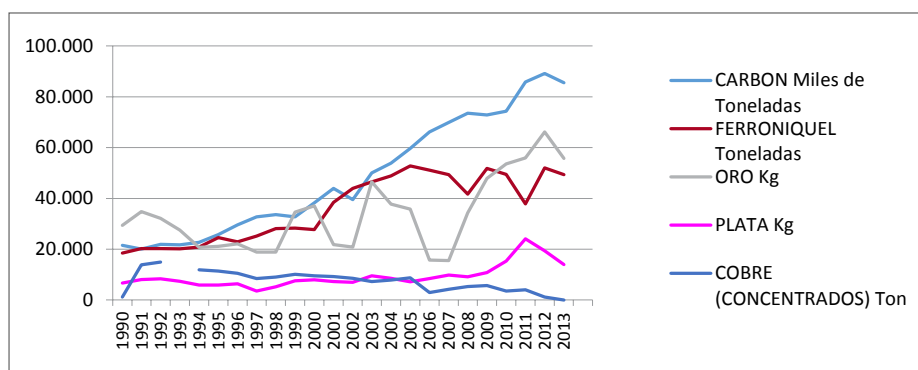
Es importante resaltar que la normativa que se siguió para la titulación minera durante el gobierno Santos es la misma que permitió la llamada “piñata de los títulos mineros”⁹. Se continuó aplicando la figura ‘primero en el tiempo, primero en el derecho’, que impide que el Estado pueda negociar mejores condiciones en el proceso de expedición de los títulos. De forma tal que no se generó un cambio sustantivo en el proceso de titulación minera y la extracción minera tampoco se detuvo. Si bien se presentó una disminución en la extracción de algunos minerales, en términos comparativos, la extracción minera durante el gobierno Santos se mantuvo al alza en relación con gobiernos anteriores.

“

La locomotora minera es una política de Estado, cuya continuidad mantuvo el enfoque de las administraciones de Uribe, y que además en los términos del gobierno Santos esta sí arrancó. Pero lo hizo vulnerando derechos de comunidades locales, agudizando las disputas entre actores sociales y aumentando el riesgo sobre defensores y defensoras de los derechos a la tierra y el territorio

”

Gráfico 2: Extracción de minerales en Colombia 1990 - 2013



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Sistema de Información Minero Colombiano

El incremento del área concesionada para minería y el aumento de la extracción de minerales tuvieron consecuencias en el aumento de indicadores económicos, tanto para la nación como para los departamentos en los cuales se concentran las actividades extractivas. Por ejemplo, durante el periodo 2000-2012 el PIB Minero en Antioquia pasó de 734 a 1250 miles de millones de pesos; en Cesar se triplicó, pasando de 1.008 a 3.924 miles de millones de pesos. El problema de estos incrementos es que las finanzas de los departamentos y de los municipios se están volviendo dependientes de las actividades extractivas sobre recursos no renovables: en estos mismos departamentos descendió el PIB agrícola y de manufacturas durante el gobierno Santos¹⁰.

Estos datos permiten concluir que la locomotora minera es una política de Estado, cuya continuidad mantuvo el enfoque de las administraciones de Uribe, y que además en los términos del gobierno Santos esta sí arrancó. Pero lo hizo vulnerando derechos de comunidades locales, agudizando las disputas entre actores sociales y aumentando el riesgo sobre defensores y defensoras de los derechos a la tierra y el territorio¹¹.

Tendencias de la conflictividad minera en el país

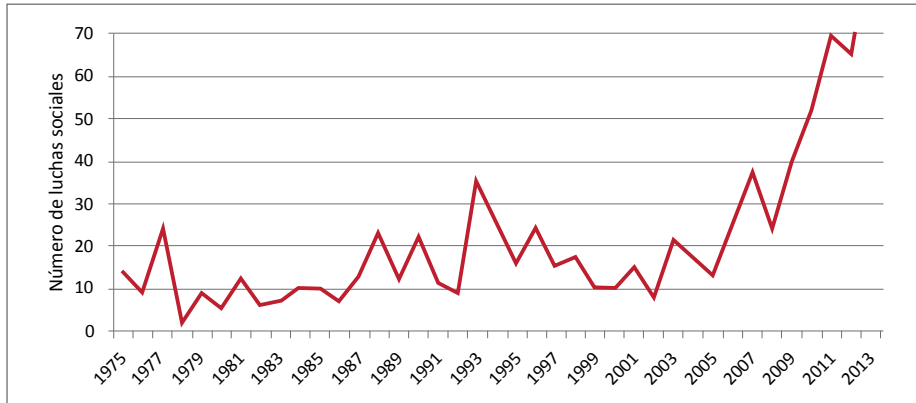
El aumento indiscriminado de títulos mineros desde antes de 2010, sostenido durante la actual administración, se correlaciona con el aumento de los conflictos sociales, políticos y económicos



La locomotora minera durante el gobierno Santos creció a pesar del descontento social. Archivo CINEP/PPP

en los territorios. Esta conflictividad territorial se explica en la medida en que tanto los recursos naturales como la permanencia en los territorios se ven amenazados ante la licencia estatal para realizar actividades extractivas que han avanzado sobre los derechos e intereses de las comunidades rurales. Las luchas sociales asociadas a la minería desde 1975 hasta 2013 han venido en aumento desde mediados de la década anterior, (con un descenso en 2008) y con un crecimiento sostenido desde 2008 hasta 2011. En 2012 se registra una leve caída de las acciones contenciosas, para volver a aumentar en 2013, cuando alcanzan el pico máximo como se identifica en la gráfica 3 (siguiente página). En el periodo comprendido entre 2010 y 2013, las protestas sociales relacionadas con actividades extractivas llegaron a representar el 7,61 % del total de luchas sociales en el país, mientras que entre 1975 y 2009 éstas solo representaron el 0,31 % del total en esos años¹².

Gráfica 3. Luchas sociales asociadas con actividades extractivas mineras en Colombia, 1975-2013



Fuente¹³



Archivo CINEP/PPP

Desde un punto de vista territorial en 27 de los 32 departamentos del país, se han presentado luchas asociadas con la extracción de recursos naturales. Aunque están concentradas en los municipios donde se lleva a cabo las actividades extractivas, también se dan en los puntos geográficos que son afectados por actividades complementarias sin necesidad de ser los productores directos como el caso de los puertos de embarque. Por su parte, los actores que se encuentran vinculados en estos conflictos son principalmente campesinos, comunidades étnicas y asalariados de las mismas industrias extractivas. A su vez, las demandas se expresan principalmente a los entes privados que son las empresas mineras y en segundo lugar al Estado como facilitador del avance de la locomotora minera. En tercer lugar, se encuentran los reclamos hacia las empresas de capital mixto y nacional. Con respecto al tipo de demandas que expresan los actores de las luchas sociales, sobresalen los motivos por contaminación ambiental, incumplimiento de pactos, derechos a la tierra y el territorio, derecho al agua, derechos humanos y exigencias laborales¹⁴.

La conflictividad también se ha traducido en el aumento de la criminalización a medida que crecen las movilizaciones sociales. Esta se da en contra de ambientalistas y de defensores de territorios que se oponen a proyectos extractivos, sea gran minería, mediana o ilegal; defensores de medios de vida como la minería artesanal (como los

“

En 27 de los 32 departamentos del país, se han presentado luchas asociadas con la extracción de recursos naturales

”

miembros del Consejo Comunitario de La Toma en el Norte del Cauca), y pequeños mineros que se oponen a la minería ilegal y a proyectos de gran minería, de minería transnacional y quienes luchan por mayor acceso a los supuestos beneficios de los proyectos mineros, como los trabajadores.

La criminalización se fundamenta en el uso de discursos que legitiman la posterior amenaza o violación de derechos humanos de los actores de las luchas sociales. Principalmente, los líderes y comunidades que han sido criminalizados afirman que su estigmatización se basa en la acusación de que son mineros ilegales, anti-desarrollistas¹⁵ y subversivos entre otros, así como en la supuesta infiltración de movilizaciones por actores políticos y/o al margen de la ley. Cabe anotar que la movilización social es de por sí una acción política y por lo tanto cuenta con actores políticos, así, un análisis del discurso criminalizador resulta impactante por la simpleza con la que se legitima una acción violenta en contra de quienes defienden aspectos tan esenciales para la supervivencia y las condiciones de vida digna.

Perspectivas y demandas de las comunidades

En ese contexto, vale la pena resaltar algunas iniciativas locales de las comunidades para enfrentar la locomotora minera, cuyo fundamento está en mecanismos de participación legítimamente instituidos. Es el caso de la consulta

“ La criminalización se fundamenta en el uso de discursos que legitiman la posterior amenaza o violación de derechos humanos de los actores de las luchas sociales

”

popular realizada en Piedras, Tolima, el 28 de julio de 2013, en la que el 99 % de los participantes en ella manifestó estar en desacuerdo con la construcción de un centro para el procesamiento de oro que provendría de la mina de La Colosa, en Cajamarca, Tolima¹⁶.

Sin embargo, dado que los pobladores se antepone a las expectativas del gobierno, estos mecanismos de las comunidades en defensa de su territorio se enfrentan a un andamiaje jurídico para garantizar la explotación minera. Esto lo demostró el hecho de que la Procuraduría abriera una indagación preliminar contra el alcalde de Piedras, Arquímedes Ávila Rondón y los miembros del Concejo Municipal por extralimitación o usurpación de funciones al autorizar el desarrollo de la consulta popular, ya que “la decisión de establecer zonas excluidas y restringidas para la minería corresponde única y exclusivamente a las autoridades minera y ambiental”. Adicionalmente, el Decreto 0934 de 2013 prohibió a las autoridades regionales fijar o establecer zonas que queden excluidas de minería¹⁷.

Otros casos que ejemplifican la resistencia a la locomotora minera es el de los habitantes del Municipio de Tauramena, Casanare, quienes luego que no llegar a un acuerdo con Ecopetrol y el Ministerio de Minas frente al proyecto Odisea 3D, procedieron a una consulta

“

Es el caso de la consulta popular realizada en Piedras, Tolima, el 28 de julio de 2013, en la que el 99 % de los participantes en ella manifestó estar en desacuerdo con la construcción de un centro para el procesamiento de oro que provendría de la mina de La Colosa, en Cajamarca, Tolima

”

popular. El proyecto contemplaba explotación y explotación petrolera en gran parte del territorio afectando a las veredas donde se encuentran 789 manantiales. El resultado de la consulta popular en la que votaron 4.610 ciudadanos fue contundente con 4.426, es decir, el 96 % de los votantes rechazaron esta actividad¹⁸. Así mismo, los habitantes del Municipio de Monterrey, Casanare, en abril de 2014 se preparaban para el desarrollo de una consulta popular frente al desarrollo del mismo proyecto de Ecopetrol cuando el Consejo de Estado ordenó la suspensión de la consulta como una medida cautelar ante una tutela instaurada por Ecopetrol¹⁹.

Pese a todos los esfuerzos de las comunidades por ejercer su participación

ciudadana, el Consejo de Estado anuló la realización de la consulta popular y revocó la decisión del Tribunal Administrativo del Casanare que avalaba la petición de la Alcaldía Municipal de Monterrey para adelantar dicho procedimiento. El Consejo de Estado señaló que el Tribunal pasó por alto las limitaciones de las entidades territoriales para convocar a consulta popular y “omitió las normas constitucionales que otorgan al Estado la propiedad del subsuelo y la explotación de los recursos naturales no renovables.” Adicionalmente, consideró “que la decisión proferida por el Tribunal Administrativo de Casanare, desconoció los derechos fundamentales de Ecopetrol S.A. por desatender el régimen de competencias, debido a que las actividades de la industria de los hidrocarburos es un asunto de interés general que compete a entidades nacionales”²⁰.

Por su parte, los resguardos indígenas Wayuu de Provincial y Tamaquitos, en el Sur de La Guajira, han iniciado un proceso de *Consulta Autónoma* frente al proyecto expansivo de la mina de carbón El Cerrejón. Este proceso surgió por el clima de desconfianza frente a las consultas previas que venía adelantando la empresa y las entidades del Estado. Dicha consulta busca, además de un ejercicio reflexivo sobre la permanencia y modos de vida de las comunidades ét-



Los impactos de la locomotora minera al medio ambiente son evidentes. Ambientalistas y defensores del territorio se oponen a proyectos extractivos. Archivo CINEP/PPP

“

Con la reelección de Santos se refuerzan pasados cuestionamientos y demandas, y se generan nuevos interrogantes frente al incremento de las demandas sociales

”



Desagüe mina de Carbón Palmarito, Rondón, Boyacá. Archivo CINEP/PPP

nicas en su territorio, la representatividad y la capacidad de decisión sobre el territorio propio. A pesar de los elementos jurídicos con los que cuentan dentro del derecho a la autodeterminación de pueblos indígenas, las comunidades indígenas son conscientes de la disputa que implica que sus decisiones sean respetadas y reconocidas por el Estado.

Ausencia de cambios estructurales

Con la reelección de Santos se refuerzan pasados cuestionamientos y demandas, y se generan nuevos interrogantes frente al incremento de las demandas sociales. Sin embargo, las iniciativas que propone el gobierno en la relación con la sociedad civil parecen insuficientes para dar respuesta a estas graves problemáticas. Por ejemplo, la decisión del gobierno nacional, anunciada en 2013, de sumarse a la Iniciativa de Transparencia para las Industrias Extractivas²¹, cuyo objetivo es definir a Colombia como un “país cumplidor” con el estándar EITI, podría interpretarse como otro de los mecanismos para atraer inversión extranjera al sector.

Otro reto para quienes se han visto afectados por la locomotora minera es exigir la puesta en marcha de mecanismos de control ambiental eficientes por parte de las instituciones estatales responsables del seguimiento a la actividad minera. Un caso como la sanción impuesta por el Ministerio de Medio Ambiente a la empresa Drummond y la orden de suspensión temporal del cargue de carbón por parte de la Autori-


dad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA, representó una excepción, y no la regla, a una institucionalidad ambiental que no pone límites a la contaminación de las actividades extractivas.

Resulta problemático que las acciones de seguimiento y control ambiental, sólo se hubieran producido después del desastre ambiental, a modo de multa o sanción y que no existan controles previos que eviten este tipo de daños. En numerosos casos pobladores locales señalan afectaciones a su salud producto de la contaminación derivada de la actividad extractiva sin que las autoridades ambientales estén adelantando los controles y seguimientos pertinentes.

¿Reelección de la locomotora minera?

El mandato que permitió la reelección del presidente Santos fue la continuación del proceso de paz, las demás políticas, particularmente aquellas que

son fuente de intensos conflictos y objeto de cuestionamientos y que ponen en riesgo un escenario de construcción paz, deben revisarse. Los datos expuestos en este artículo permiten concluir que la primera política que debe entrar en una seria etapa de reformulación es la de la locomotora minera. Algunos estudios y documentos oficiales podrán servir de fundamento para adelantar dicho debate como la evaluación de la política minera realizado por la Contraloría General de la República y el Plan Nacional de Ordenamiento Minero de la Unidad de Planeación Minero Energética - UPME22, que pretende dar los lineamientos para el ordenamiento de la actividad minera.

Reformular la política minera, en medio de un escenario democrático, participativo y responsable de cara a las demandas y satisfacción de los derechos de las comunidades afectadas por las actividades extractivas es una tarea fundamental. En este momento cobran vigencia las propuestas realizadas desde sectores académicos, organismos de control y los movimientos sociales. Dichas propuestas, no solo coinciden, sino que también reflejan las profundas preocupaciones que deja el balance de la política minera en el gobierno Santos, que definitivamente, no fue reelegida por la ciudadanía el pasado 15 de junio. 

“

Reformular la política minera, en medio de un escenario democrático, participativo y responsable de cara a las demandas y satisfacción de los derechos de las comunidades afectadas por las actividades extractivas es una tarea fundamental

”

* **Zohanny Arboleda**

Investigadora de CINEP/PPP: Equipo Tierras y derecho al territorio.

** **Sergio Coronado**

Subdirector e investigador de CINEP/PPP.

*** **Tatiana Cuenca**

Investigadora del CINEP/PPP. Equipo Tierras y Derecho al territorio.

Referencias

- ¹ Juan Manuel Santos, *Discurso de posesión*, 7 de agosto de 2010.
- ² Guillermo Rudas y Jorge Enrique Espitia Zamora, "La paradoja de la minería y el desarrollo. Análisis departamental y municipal el caso de Colombia." En: *Minería en Colombia. Institucionalidad y territorio, paradoja y conflictos*. Bogotá, Contraloría General de la República, 2013.
- ³ Ministerio de Minas y Energía – UPME, *Colombia País Minero. Plan Nacional para el desarrollo minero visión al año 2019*. Bogotá, diciembre de 2006.
- ⁴ Este hecho ya se había presentado para la explotación petrolera, ver Delgado, Álvaro, Huelga en Ecopetrol. Más que un paro anunciado, en *Cien Días vistos por Cinep*, N° 54, enero-mayo de 2004.
- ⁵ Martha Cecilia García, Extractivismo en Colombia, asociado con minería y explotación de hidrocarburos; Contribución al Informe de Desarrollo y Democracia 2012-2013 de Alop. Bogotá.
- ⁶ En el año 2011, Eduardo Chaparro, director de la Cámara de Asomineros de la Andi afirmó que hubo un crecimiento de títulos para la exploración más no se dio un incremento en las explotaciones como tal. En "Aquí no hay locomotora minera", *El Espectador*, 18 de diciembre de 2011.
- ⁷ Andrés Bermúdez Liévano, "La locomotora minera: a una velocidad para Santos, a otra para los mineros". *La Silla Vacía*, 21 de febrero de 2013. Disponible en: <http://lasillavacia.com/historia/la-locomotora-minera-una-velocidad-para-santos-otra-para-los-mineros-41593>
- ⁸ Andrés Bermúdez Liévano, "La locomotora minera no despegó, pero ya tiene rieles", *La Silla Vacía*, 16 de julio de 2014. Disponible en: <http://lasillavacia.com/historia/la-locomotora-minera-no-despego-pero-ya-tiene-rieles-47981>
- ⁹ "La piñata de los títulos mineros", *El Espectador*, 30 de mayo de 2011.
- ¹⁰ Guillermo Rudas y Jorge Enrique Espitia Zamora, "La paradoja de la minería y el desarrollo. Análisis departamental y municipal el caso de Colombia." En: *Minería en Colombia. Institucionalidad y territorio, paradoja y conflictos*. Bogotá, Contraloría General de la República, 2013.
- ¹¹ Ver Reporte "Deadly Environment" de Global Witness Limited, 2014, para amenazas a defensores y defensoras de los derechos a la tierra.
- ¹² García, Martha Cecilia, 2013. Extractivismo en Colombia, asociado con minería y explotación de hidrocarburos; Contribución al Informe de Desarrollo y Democracia 2012-2013 de Alop. Bogotá
- ¹³ Ibid, 2013.
- ¹⁴ García, Martha Cecilia; Arboleda, Zohanny, 2014 "Ponencia: Luchas Sociales y Extractivismo" en Seminario Internacional de Ecología Política Clasco Universidad Nacional.
- ¹⁵ "Denuncian que por ley Mindefensa quiere criminalizar minería artesanal", *El Espectador*, 17 de junio de 2014.
- ¹⁶ "Piedras le dijo 'no' a la minería en las urnas", *El Tiempo*, 28 de julio de 2013.
- ¹⁷ "Abren indagación contra Alcalde de Piedras por consulta minera", *El Tiempo*, 2 de Abril de 2014.
- ¹⁸ "Tauramena le dice no a la exploración petrolera", *El Espectador*, 15 de diciembre de 2013.
- ¹⁹ "Monterrey, a esperar la consulta popular", *El tiempo*, 25 de Abril de 2014.
- ²⁰ "Consejo de Estado le pone el "tatequieto" al afán de realizar consultas populares en Colombia para temas mineros", *Hablemos de Minería*, 10 de julio de 2014. Disponible en: <http://hablemosdemineria.com/2014/07/10/consejo-de-estado-le-pone-el-tatequieto-al-afan-de-realizar-consultas-populares-en-colombia-para-temas-mineros/>
- ²¹ EITI (por sus siglas en inglés), es un estándar internacional que promueve la transparencia y el acceso a la información sobre los pagos y los ingresos de la industria extractiva con el objetivo de mitigar la corrupción y los conflictos que se generan en los países de economías extractivas. Esto implica que los gobiernos se comprometen a trabajar con organizaciones de la sociedad civil y las empresas en un Comité Multipartes y siguen el esquema de trabajo planteado por el EITI. Fuente: Ministerio de Minas y Energía, *EITI Colombia*. Recuperado el 14 de Julio de 2014, de <http://www.minminas.gov.co/EITIColombia/>
- ²² Unidad de Planeación Minero Energética – UPME, *PLAN NACIONAL DE ORDENAMIENTO MINERO, PNOM. Principios, lineamientos y acciones estratégicas*, 16 de Junio de 2014. Recuperado el 16 de Julio de 2014, de http://www.upme.gov.co/Docs/Plan_Minero/2014/PNOM_Lineamientos.pdf



En las redes sociales



[facebook.com/CinepProgramaPorLaPaz](https://www.facebook.com/CinepProgramaPorLaPaz)



twitter.com/CINEP_PPP