

Consulta Popular en Cajamarca: Expectativas, Resultados, Impactos*

Colombia cuenta con un gran potencial para el desarrollo, representado en sus recursos naturales. Su adecuado aprovechamiento, no obstante, constituye un desafío en términos de gobernanza. Las instituciones del Estado, así como las empresas y los ciudadanos, comparten el reto de avanzar en un acuerdo sobre las mejores prácticas en esta materia, que permita utilizarlos de manera responsable y sostenible y generar, por esa vía, crecimiento económico y progreso social. En los últimos años, el debate sobre actividades como la minería y la extracción de hidrocarburos, y su impacto medioambiental, ha sido creciente. Comunidades que consideran que su entorno puede verse afectado negativamente, han apelado a mecanismos de democracia directa que en ocasiones han resultado en la prohibición de actividades como la exploración minera. En otras ocasiones, la preocupación se ha expresado en movilizaciones y protesta social, no siempre pacífica. En no pocos casos, la discusión ha estado mediada por intereses políticos o por la participación de terceros, ajenos al territorio y a las propias comunidades que se movilizan. El caso del municipio de Cajamarca, ubicado en el Departamento del Tolima es ilustrativo, pues permite recoger elementos para el análisis. A través de su estudio, se espera contribuir al diseño de mejores políticas públicas para viabilizar el desarrollo sostenible.

Con el fin de promover un debate informado a partir de los resultados de la consulta popular realizada en Cajamarca el 26 de marzo de 2017, el Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga, con el apoyo del Programa de Fortalecimiento de la Gobernabilidad Local en Zonas de Industria Extractiva del Instituto Republicano Internacional, convocó a una Mesa de Expertos cuyos principales elementos se recogen en el presente documento.

* Con la colaboración de Silverio Gómez, Director, Mundo Minero

INTRODUCCIÓN

El 26 de marzo del 2017 se realizó en el municipio de Cajamarca, departamento del Tolima, una consulta popular de iniciativa ciudadana que planteó a los votantes la siguiente pregunta: “¿Está usted de acuerdo, Sí o No, con que en el municipio de Cajamarca se ejecuten proyectos y actividades mineras?” El resultado de la votación fue de 6.165 votos por el No, 76 por el Sí, 14 votos nulos y 40 tarjetas sin marcar, para un total de 6.296 sufragantes, es decir, el 38,6% del censo electoral del municipio (cuantificado en 16.312 votantes potenciales). No obstante la baja participación, se logró superar el umbral establecido en la Ley, de 5.438 votantes, por lo que el resultado de la consulta fue válido.

La iniciativa que dio lugar a la consulta popular surgió de la polémica generada en torno a mina de La Colosa, cuyos títulos fueron asignados a la empresa AngloGold Ashanti en 2006. El proyecto se encuentra ubicado en la vereda La Luisa, donde se han adelantado tareas de exploración minera durante cerca de diez años, por un valor estimado de USD 370 millones. Como consecuencia de la decisión popular, la compañía anunció públicamente la suspensión de sus trabajos en la zona, con la consecuente cesación de 400 empleados que realizaban actividades de diversa naturaleza para la empresa, así como la terminación de los programas de desarrollo social y fomento empresarial que AngloGold había promovido en beneficio de las comunidades.

Más allá del impacto económico y social de este resultado, la discusión sobre la legalidad de las consultas populares como mecanismo para decidir sobre la viabilidad de proyectos nacionales, en particular de la industria extractiva, así como sobre el carácter vinculante del resultado respectivo, sigue vigente. Incluso, entre las autoridades gubernamentales no hay una posición unificada al respecto.

Por otro lado, la forma en la que se presenta y comunica a la opinión pública sobre el proceso, a través de una narrativa binaria y simplificada, basada en falsas dicotomías (agua vs oro, naturaleza vs desarrollo, medio ambiente vs riqueza, sociedad vs multinacionales), han reforzado concepciones contrarias a la actividad empresarial, hostiles a la inversión extranjera y negativas al aprovechamiento responsable de los recursos naturales. Esto, unido a algunas decisiones judiciales y a la falta de claridad y racionalidad regulatoria, genera un ambiente de inseguridad jurídica, que termina por desestimular la inversión y afecta la competitividad y la atractividad del país.

El presente documento presenta las distintas posiciones, conclusiones y recomendaciones de la mesa de expertos *Implicaciones de la consulta popular del 26 de marzo en el municipio de Cajamarca*, convocada por el Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga y el Instituto Republicano Internacional, con el fin de analizar el tema de la gobernanza y el relacionamiento entre la institucionalidad, las empresas y las comunidades, en zonas con potencial extractivo. Sin duda, se requiere de mayores esfuerzos para desarrollar capacidades en todos los actores, que permitan afrontar de manera constructiva los desafíos que se presentan en materia de participación ciudadana y de transparencia, y crear condiciones para gestionar el desarrollo sostenible de los recursos naturales del suelo y el subsuelo.

LA COLOSA: OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS

El proyecto de la Colosa, cuyos títulos fueron otorgados a la empresa multinacional Anglo Gold Ashanti, está localizado a 14 kilómetros del casco urbano de Cajamarca, y a 30 kilómetros de Ibagué. La extracción de oro se haría en una mina a cielo abierto, con un potencial cercano a las mil toneladas. Por concepto de los ingresos derivados del pago de regalías, se recibirían cuantiosos recursos tanto en el nivel municipal, como departamental y nacional, con el impacto correspondiente en materia de generación de empleo, inversión social y desarrollo de otras actividades productivas.

Entre 2006 y 2007 se llevó a cabo la primera etapa del proyecto, consistente en la prospección, y desde 2007 se ha adelantado la etapa de exploración. De acuerdo con el cronograma de la empresa, en 2019 se adelantarían los trámites para el licenciamiento de la operación, con la presentación del estudio de impacto ambiental del proyecto ante la Agencia Nacional de Licencias Ambientales (ANLA). Una vez cumplido dicho requisito, en 2022, se daría inicio a la actividad de extracción.

De manera simultánea al inicio de las actividades de la empresa en Cajamarca, se puso en marcha una campaña crítica en torno al presunto impacto ambiental que se derivaría del proyecto. Uno de los argumentos principales que se ha esgrimido contra de la actividad minera a cielo abierto, ha estado relacionado con las consecuencias que la extracción aurífera podría traer sobre el agua y los ecosistemas en la zona. En particular, se ha llamado la atención sobre la Zona de Reserva Forestal ubicada en la

CONTEXTO

El municipio de Cajamarca se encuentra ubicado en la región andina central de Colombia, y cuenta con una extensión de 520 kilómetros cuadrados, de los cuales un 30% corresponde al área urbana y el restante 70% a la zona rural, característica muy propia de la mayor parte de los municipios del país. Su población es de 21.100 habitantes, el 42% de los cuales habita la cabecera municipal, y el resto en el área rural. Respecto del uso del suelo, el 23% está dedicado a la explotación agrícola, el 30% a pastos para la producción ganadera, el 37% a bosques y el 10% para otros usos, según datos de la alcaldía municipal.

La actividad económica principal del municipio es la agricultura de ladera, intensa y diversa, donde se destacan los cultivos de arracacha (primer productor a nivel nacional), café, frijón, arveja, maíz y frutas de clima templado y frío, como tomate de árbol, curuba, granadilla, mora, uchuva, breva y naranja, principalmente; también se producen hortalizas, pimentón, banano y plátano.

Situado a 35 kilómetros de Ibagué, capital del departamento, el municipio de Cajamarca es paso obligado para la comunicación desde Bogotá hacia el occidente del país y, en especial, hacia Buenaventura, principal puerto sobre el Pacífico. Adicionalmente, buena parte de la carga que se mueve hacia Ecuador debe cruzar la cordillera central, atravesando Cajamarca.

Pese a su evidente vocación agrícola, ancestralmente la región ha sido reconocida por la riqueza del subsuelo. Muchas de las tribus indígenas que ocupaban el territorio se destacaron por la explotación del oro y la plata. En 1850, el General López de Galarza fundó Ibagué en el territorio que hoy ocupa Cajamarca, pero un año después debió trasladarse con autoridades y habitantes a la meseta que hoy ocupa, por el ataque permanente de la etnia de los Pijaos, reconocidos por su capacidad de extraer y trabajar el recurso aurífero presente en su territorio.

cuenca alta del río Coello, que abastece parcialmente a los municipios de Cajamarca, Ibagué, El Espinal y al distrito arrocero más grande del país.

En este contexto, en 2014 se conformó un “Comité por la Defensa de la Vida”, que ha utilizado diferentes estrategias para oponerse al avance del proyecto de La Colosa. Entre ellas, la promoción de una consulta popular, con el fin de prohibir actividades que generaran un cambio en el uso del suelo¹.

1. De acuerdo con el artículo 33 de La ley 136 de 1994, cuando el desarrollo de proyectos de naturaleza turística, minera o de otro tipo, amenace con crear un cambio significativo en el uso del suelo, que dé lugar a una transformación en las actividades tradicionales de un municipio, se deberá realizar una consulta popular de conformidad con la Ley. La responsabilidad de estas consultas estará a cargo del respectivo municipio. Cabe destacar que la consulta popular, está consagrada en la Constitución de 1991 como uno de los mecanismos de participación política, y se encuentra reglamentado por las Leyes Estatutarias 134 de 1994 y 1757 de 2015; la Sentencia T-445/16 de la Corte Constitucional también contribuye con su jurisprudencia a la definición de los alcances del mecanismo.

El comité referido y otras organizaciones opuestas al proyecto comenzaron un intenso proceso de promoción de la consulta popular a fin de impedir la actividad minera. Durante 2014, se presentaron iniciativas similares en El Espinal y en Ibagué, sin obtener resultados. Posteriormente, el alcalde de Cajamarca se manifestó dispuesto a adelantar una consulta, pero en febrero de 2015 el Concejo Municipal se pronunció negativamente respecto de su realización. En julio del mismo año, la expedición de la Ley Estatutaria 1757 de 2015, abrió la posibilidad de que fuera la propia ciudadanía la que convocara a una consulta popular. Esta figura permitió que, a través de firmas, se pusiera en marcha el proceso, sin depender directamente de la autoridad del alcalde.

El comité promotor de la consulta popular formuló la pregunta de acuerdo con aspectos contenidos en la Sentencia de la Corte Constitucional C-123 de 2014, según la cual “un municipio puede preguntar sobre temas de los usos del suelo, del recurso hídrico, el derecho al medio ambiente sano, al aire y la salubridad de la población”. Una vez surtido el proceso de recolección de firmas exigido por la

ley, en 2016 la iniciativa fue presentada para consideración del Concejo Municipal, el cual hubo de aprobarla. Seguidamente, se presentó ante el Tribunal Administrativo del Tolima, el cual se pronunció positivamente sobre la constitucionalidad de la misma.

Si bien AngloGold Ashanti interpuso una acción tutela en contra de la decisión del Tribunal, mediante Sentencia C-273 de 2016, la Corte Constitucional reconoció la competencia de los municipios para decidir el uso que dan a sus territorios y los límites que establecen sobre determinadas actividades por razones ambientales, incluyendo la minería. En el mismo pronunciamiento, se declaró inexecutable una disposición del Código de Minas que prohibía a los municipios excluir la minería de sus territorios. A comienzos de 2017, y una vez resuelta la acción de tutela en contra de los argumentos de la empresa, el gobierno municipal decidió la realización de la consulta popular para el día 26 de marzo.

La campaña previa al día de la consulta se realizó en un tiempo récord de sólo dos semanas. Bajo la consigna “La Colosa va a acabar con el agua del Tolima”, los promotores se encargaron de invitar a votar por el No, mientras que los defensores del proyecto impulsaron la abstención, buscando así que el mecanismo fuera inválido por no alcanzar el umbral requerido de votos.

MINERÍA FORMAL, ACTIVISMO E INCERTIDUMBRE

El Plan Nacional de Desarrollo para el período 2010-2014 priorizó cinco sectores con alto potencial de crecimiento, los cuales fueron denominados como las “locomotoras” del desarrollo;² siendo una de las actividades priorizadas la minería e hidrocarburos. En efecto, la participación de este renglón en el PIB ha alcanzado niveles del 7,5%, por encima de la agricultura, cuyo aporte es del orden de 6%. Dentro del total sectorial, la explotación de petróleo alcanza cerca del 75%, y el resto de la minería un 25%, destacándose la producción de carbón, níquel y oro, y en menor proporción, las esmeraldas.

En concordancia con esta apuesta productiva, el Gobierno ha insistido en que “la minería es un socio estratégico” y se ha pronunciado en defensa de “la buena minería, la minería que tiene licencia”, por su aporte de COP 1.8 billones en regalías en 2016 y su peso en la balanza comercial del país.³

Sin embargo, el panorama para el sector se ha tornado complejo, por situaciones que trascienden las fluctuaciones de los precios en los mercados internacionales. En efecto, se ha venido fortaleciendo el activismo en contra de la actividad minera justificado en la defensa del medio ambiente, a partir de dicotomías simplistas. Se plantea, de

Se ha venido fortaleciendo el activismo en contra de la actividad minera justificado en la defensa del medio ambiente

la misma manera, que la minería atenta contra la seguridad alimentaria y el desarrollo local, contribuye al deterioro social y amenaza la seguridad ciudadana. Esta narrativa, que apela más a la emoción que a la razón, ha generado en varias regiones un entorno negativo que ha dificultado seriamente la operación empresarial. No está de más plantear, que aquéllos que se lucran de las actividades ilegales, son los primeros intere-

sados en que se mantenga una percepción negativa y un ambiente desfavorable a la minería formal, para así asegurar su negocio clandestino.

En paralelo, el fenómeno de la minería ilegal ha venido creciendo exponencialmente, como una de las actividades que conforman el portafolio diverso de las economías criminales que financian a un sinnúmero de grupos armados ilegales. Además de su grave impacto sobre los ingresos fiscales, la calidad del trabajo y la seguridad ciudadana, la enorme afectación ambiental asociada a una explotación que no atiende ningún tipo de estándares, se ha trasladado en el imaginario ciudadano a la actividad minera formal, que se realiza de manera responsable, en cumplimiento de normas y controles ambientales. Los medios de comunicación en muchas ocasiones se han prestado para que se persista en el error, al reproducir imágenes del deterioro ambiental asociado a la minería ilegal, como si se tratara de actividades mineras realizadas en el marco de la formalidad.

Finalmente, la incertidumbre jurídica y la inestabilidad en las reglas aplicables al sector, se constituyen en un serio

2. Los otros sectores fueron agricultura, infraestructura, vivienda e innovación.

3. Discurso del Presidente Juan Manuel Santos en la clausura del Congreso Nacional Minero. Cartagena, mayo 11 de 2017.

obstáculo que desincentiva la inversión y el interés por la realización de nuevas exploraciones mineras en Colombia. En efecto, los fallos proferidos en años recientes por las Cortes sobre la competencia de las agencias gubernamentales en la aplicación de las normas, las contradicciones que surgen de distintos pronunciamientos judiciales y los cambios en las normas derivados de la jurisprudencia, acentúan el pesimismo en el sector.

La figura de la consulta popular, cuyo episodio más emblemático es el de Cajamarca, se gesta en el entorno que ha sido descrito. Iniciativas similares se han replicado en más de 40 municipios del país, que pretenden seguir en la dirección de prohibir la explotación de los recursos naturales del subsuelo. El asunto adquiere dimensiones mayores si se tiene en cuenta que, de acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación, el 76% de la minería se produce en 250 municipios del país y muy pocos de ellos han avanzado en la actualización de sus Planes de Ordenamiento Territorial (POT), a la vez que la Corte Constitucional ha establecido que las zonas de reserva minera deben estar, necesariamente, vinculadas a dichos planes.

Para las empresas mineras y las propias autoridades gubernamentales, se percibe la existencia de un activismo judicial en contra del sector, que resulta no sólo en el cambio permanente de las reglas de juego, sino en la propensión de la rama judicial a escoger tutelas interpuestas frente a la actividad y fallarlas de manera adversa a las empresas. Para algunos analistas, esta situación también se explica por un vacío dejado por el Gobierno y el Congreso de la República en materia de reglamentación y coordinación interinstitucional, en especial, entre los diferentes niveles de la administración.⁴ La ausencia de una reglamentación de la consulta previa, de la actualización del Código de Minas, de la revisión del régimen de regalías y de la regulación de los mecanismos de participación comunitaria, sustentan esa posición.

Ahora bien, no sólo el sector de minería e hidrocarburos se ha visto afectado por el activismo judicial; otras actividades, como la construcción de vías, la infraestructura

energética y la agroindustria, han sido objeto de cuestionamientos y cambios en las reglas originados en fallos y sentencias judiciales. Cabría preguntarse entonces, si se está cambiando el modelo económico del país, por la vía de la jurisprudencia.

Según una evaluación oficial, en 2016 se produjo un fallo judicial respecto de la actividad minera cada dos meses; a su vez, una revisión de las tutelas presentadas comprobó fallos mayoritariamente adversos al sector, así como el establecimiento de nuevos procedimientos por la vía de sentencias judiciales, por ejemplo, la incorporación de requisitos adicionales para la expedición de títulos. Para el gobierno, la confusión creada es tal, que en uno de los últimos fallos se impone a la Agencia Nacional de Minería el deber de incorporar un procedimiento para la reglamentación de la participación ciudadana en actividades mineras, cuando dicha disposición debe ser objeto de una Ley Estatutaria.

Sin duda, el diálogo y la concertación entre las autoridades, las empresas y las comunidades en torno a las actividades que puedan afectar el entorno es de trascendental importancia, como lo determinan los fallos judiciales. Resulta igualmente necesario regular la tensión entre el Gobierno central y las entidades territoriales. Sin embargo, estas siguen siendo tareas pendientes.

En la práctica, la coordinación entre los entes territoriales enfrenta diversos desafíos. Uno de ellos tiene que ver con la dificultad de los mandatarios locales para acceder a información suficiente sobre los procesos inherentes a la actividad extractiva y el alcance e implicaciones de los títulos mineros. En este orden, los fallos judiciales que pretenden otorgar facultades a las autoridades locales desconocen el hecho de que éstos pueden asumir dichas responsabilidades sin información suficiente, y carentes de una asesoría técnica especializada.

Adicionalmente, en torno a la actividad minera gravitan diversos intereses, entre ellos la política electoral. En el caso particular de Cajamarca, la Asociación de Minería e Hidrocarburos del Tolima denunció el financiamiento por parte de entidades nacionales y extranjeras a la campaña en contra de la actividad minera, así como la presencia de precandidatos a la Presidencia de la República y de

Cabría preguntarse entonces, si se está cambiando el modelo económico del país, por la vía de la jurisprudencia

4. Congreso Nacional Minero. Cartagena de Indias, 11 de mayo. Intervención del Magistrado de la Corte Constitucional, Alejandro Linares.

más de 1500 activistas provenientes de organizaciones no gubernamentales y universidades de todo el país el día de la consulta, alentando a los ciudadanos a participar bajo la consigna “¡Sí a la vida, no a la mina!”.

CONSULTAS POPULARES E INICIATIVA EMPRESARIAL

Las consultas populares son un mecanismo de participación política que se encuentra reglamentado desde hace más de 15 años. El legislativo, en su momento, destacó su importancia como un instrumento de democracia participativa. No obstante, su aplicación como herramienta de ordenamiento territorial pareciera haber desbordado su propósito original. En ese sentido, el abuso del mecanismo debe generar una alerta.

Para el sector empresarial, en especial para aquellas empresas vinculadas a las actividades productivas que se adelantan en los territorios, Colombia es un país con una regulación excesiva, prolífico en jurisprudencia, en ocasiones contradictoria, todo lo cual genera incertidumbre y constituye un desincentivo a la inversión. Para el inversionista extranjero, en efecto, tras recibir una invitación a invertir formulada desde el propio Gobierno, con base en determinadas reglas de juego, y tomar la decisión de dar inicio a un proyecto minero, verse enfrentado a un proceso de licenciamiento y a diversas interpretaciones regulatorias por parte de sus interlocutores insitucionales, puede resultar desconcertante y confuso.

En el caso de Cajamarca, AngloGold Ashanti advirtió cambios frecuentes en las reglas, y consideró prematura la convocatoria a la consulta popular, dada su realización sin que se hubiera conocido el resultado del estudio de impacto ambiental, el cual, como se mencionó, estaba previsto para 2019. Similares escenarios enfrentan diversas empresas en otras regiones del país, con las consecuencias previsibles en materia de atractividad.

En el origen de los desafíos que enfrentan las actividades de minería e hidrocarburos pueden identificarse una variedad de motivaciones. De una parte, algunos expertos atribuyen la adopción de nuevas disposiciones relativas al régimen de regalías como una causa probable de las dificultades crecientes para la actividad extractiva. En efecto,

la reforma al régimen de regalías que entró en vigencia en 2012, buscó proveer de mayor equidad la distribución de los recursos recaudados por esta vía entre los diferentes departamentos y municipios del país. Sin embargo, los municipios en los que se encuentran localizados los proyectos de minería o hidrocarburos donde se genera el pago de dichas regalías se sintieron sacrificados, al recibir una porcentaje inferior al que hubieran percibido bajo la norma vigente hasta 2011. Paralelamente, sus territorios han mantenido los costos sociales y ambientales asociados a las explotaciones. En ese orden, la oposición a nuevos proyectos se

convierte en una opción aún para los gobernantes locales; la tradición política local tiene en el presupuesto público su expresión concreta.

Podrían identificarse también motivaciones que trascienden los intereses de la comunidad: el aprovechamiento de los recursos del subsuelo sería, en este

escenario, la punta de la lanza de una agenda orientada a obstaculizar la actividad del sector privado organizado, como parte de una ideología que no comparte el modelo de economía de mercado basado en la iniciativa empresarial.

Un tercer factor que puede explicar las dificultades que enfrentan estos proyectos está relacionado con la falta, de parte de las autoridades nacionales, de una presencia activa en los territorios que provea información técnica adecuada a la población sobre los verdaderos alcances e impactos de la actividad extractiva.

Finalmente, el manejo político con base en criterios de corto plazo puede llevar a candidatos o autoridades públicas a plantear posiciones que, apelando más a la emoción que a la razón, generan un entorno negativo a la actividad empresarial y obstaculizan su desarrollo, sin medir las consecuencias en términos de progreso social, empleo y crecimiento en el largo plazo. En el caso de Cajamarca, los promotores de la consulta popular han guardado silencio frente a los empleos formales que se dejaron de generar, sobre la caída en el comercio y el sector de servicios en el municipio, y sobre la creciente inseguridad derivada del mayor desempleo.

HACIA UN CONSENSO

Una importante experiencia sobre la construcción de un

Colombia es un país con una regulación excesiva, prolífico en jurisprudencia, en ocasiones contradictoria

acuerdo para contribuir al desarrollo sostenible e incluyente con base en el aprovechamiento de los recursos naturales es el Grupo de Diálogo sobre la Minería en Colombia, GDIAM. Lo conforman 13 personas con visiones e intereses distintos sobre el aprovechamiento de los recursos mineros en el país, y tiene como propósito construir acuerdos sobre los parámetros con base en los cuales la minería se puede adelantar de manera responsable.

Un primer punto de acuerdo tiene que ver con la necesidad de evitar decisiones unilaterales, desde el Gobierno Nacional, en relación con los proyectos mineros. Así se cuenta con el apoyo del Congreso de la República para la formulación de un plan de desarrollo, se señala la necesidad de reconocer que la minería tiene un impacto territorial y, por ende, la autoridad local debe involucrarse desde el inicio. El GDIAM hace un llamado a buscar un equilibrio entre la abundancia de los recursos naturales, la necesidad de superar la pobreza que afecta a cerca del 30% de la población, y temas sensibles como la conservación de los ecosistemas.

En segundo término, el Grupo plantea que el desarrollo de una determinada actividad en un territorio no excluye la posibilidad de que se realicen otras, de tal forma que diversos usos del suelo se pueden dar de manera simultánea. En este sentido, la minería, la generación de energía y la agroindustria, entre otros, pueden adelantarse en una misma región.

En tercer lugar, y como corolario del planteamiento anterior, el Grupo hace un llamado a la construcción de acuerdos interinstitucionales que reconozcan la posibilidad de desarrollar vocaciones productivas diversas en un mismo territorio. Ello implicaría una mejor coordinación entre diferentes agencias, como los ministerios de Agricultura, Minas y Ambiente, donde las obligaciones de compensación ambiental e incluso las inversiones de responsabilidad social empresarial, se podrían gestionar en acuerdo con el sector agrario. De esta manera, se avanzaría en la convergencia de intereses, evitando la exclusión de actividades económicas legales y formales del territorio.

REFLEXIONES FINALES

La industria extractiva en Colombia atraviesa un momento particularmente difícil, caracterizado por variables que van más allá de las condiciones de mercado o la volatilidad de los precios internacionales.

Se percibe una creciente polarización, en torno a dicotomías simplistas, como aquella que plantea que el aprovechamiento de los recursos del subsuelo es una actividad depredadora del medio ambiente, atenta contra la seguridad alimentaria, acaba con las fuentes de agua y genera inseguridad y deterioro social. Esta visión es aprovechada por quienes apelan a la frustración de la comunidad y la falta de información objetiva sobre la minería y los hidrocarburos. A su vez, esa versión distorsionada de la minería dificulta la operación empresarial, la gobernanza de las actividades mineras y crea un entorno social poco favorable para el progreso.

Es evidente la creciente preocupación de los empresarios vinculados directa e indirectamente a la actividad minera, y de las propias autoridades nacionales y locales, por la creciente inseguridad jurídica que aqueja al sector. Para algunos expertos, el papel que han jugado los tribunales a través de su jurisprudencia es el resultado de vacíos en la normatividad que no han sido subsanados por el Gobierno y el Congreso de la República. Aspectos tan relevantes como la reglamentación de las consultas previas, el código de minas, el régimen de regalías

y la definición de mecanismos de participación comunitaria, sustentan esa posición.

En paralelo, es creciente la actividad minera ilegal cuyo impacto negativo se refleja en múltiples frentes: sobre las finanzas públicas, la calidad del trabajo, el medio ambiente, la seguridad ciudadana y las condiciones sociales. En este sentido, existe un alto nivel de expectativa frente a la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto firmado entre el Gobierno Nacional y la guerrilla de las FARC, en especial, frente a la Reforma Rural Integral.

La minería bien hecha, que cuenta con la licencia ambiental respectiva, protege el medio ambiente y aporta al

Una importante experiencia sobre la construcción de un acuerdo para contribuir al desarrollo sostenible e incluyente con base en el aprovechamiento de los recursos naturales es el Grupo de Diálogo sobre la Minería en Colombia, GDIAM

en contexto 10

desarrollo de los territorios, debe ser viable. Sin embargo, esta viabilidad reposa también sobre la construcción de acuerdos entre empresas, comunidades, gobiernos locales y autoridades sectoriales sobre temas básicos. El caso de la consulta popular de Cajamarca es una experiencia que debe evaluarse buscando el equilibrio entre la necesidad de mejoramiento social y el progreso de una región y del país, y la explotación responsable de los recursos naturales.

La participación de las comunidades debe ser eficaz y amplia, como instrumento para ganar confianza y recibir los beneficios de la explotación de los recursos naturales, y no solo asumir los costos que ello implica. Así, la defensa de las buenas prácticas mineras se convierte en un asunto de todos.



en contexto 10

Colombia cuenta con un gran potencial para el desarrollo, representado en sus recursos naturales. Su adecuado aprovechamiento, no obstante, constituye un desafío en términos de gobernanza. Las instituciones del Estado, así como las empresas y los ciudadanos, comparten el reto de avanzar en un acuerdo sobre las mejores prácticas en esta materia, que permita utilizarlos de manera responsable y sostenible y generar, por esa vía, crecimiento económico y progreso social. En los últimos años, el debate sobre actividades como la minería y la extracción de hidrocarburos, y su impacto medioambiental, ha sido creciente. Comunidades que consideran que su entorno puede verse afectado negativamente, han apelado a mecanismos de democracia directa que en ocasiones han resultado en la prohibición de actividades como la exploración minera. En otras ocasiones, la preocupación se ha expresado en movilizaciones y protesta social, no siempre pacífica. En no pocos casos, la discusión ha estado mediada por intereses políticos o por la participación de terceros, ajenos al territorio y a las propias comunidades que se movilizan. El caso del municipio de Cajamarca, ubicado en el Departamento del Tolima, es ilustrativo, permite recoger elementos para el análisis y a través de su estudio, se espera contribuir al diseño de mejores políticas públicas para viabilizar el desarrollo sostenible.

Con el fin de promover un debate informado a partir de los resultados de la consulta popular realizada en Cajamarca el 26 de marzo de 2017, el Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga, con el apoyo del Programa de Fortalecimiento de la Gobernabilidad Local en Zonas de Industria Extractiva del Instituto Republicano Internacional, convocó a una Mesa de Expertos cuyos principales elementos se recogen en el presente documento.

Agradecimientos

El Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga y el Instituto Republicano Internacional agradecen de manera especial a las siguientes personas, por su participación en la mesa de expertos que facilitó la elaboración de este documento:

- Margarita Arango, AngloGold Ashanti
- Marcela Caicedo Rios, Vicepresidencia de Minería, Hidrocarburos y Energía, ANDI
- Julieth Conde, IRI
- Alberto Cruz, Presidente, Asomineros del Tolima
- Luis Fernando De Angulo, CREER
- Claudia Fonseca, Socia, G&A
- Silverio Gómez, Mundo Minero
- Alexandra Guáqueta, Continental Gold
- Silvana Habib, Presidente, Agencia Nacional de Minería
- Claudia Jiménez, GDIAM
- Felipe Márquez, Presidente, AngloGold Ashanti
- Laura Quintero, Jefe Jurídica, Agencia Nacional de Minería
- Juan Camilo Nariño, Asuntos Corporativos, AngloGold Ashanti
- Juan Fermín Restrepo, Ladrillera Santa Fe
- Diana Rodríguez, Justicia Ambiental, DeJusticia
- Gabriela Serrano, IRI
- José Rafael Unda, Ardura
- Nicolás Uribe, Valure
- José Vicente Zapata, Holland & Knight