

SITUACIONES OBSERVADAS EN ESCENARIOS MINEROS
DETERMINANTES PARA EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS
A LA

PROPIEDAD,
ÉTNICOS-
TERRITORIALES Y A
LA CONSULTA

Institute for Human Rights and Business



Centro Regional de Empresas y
Emprendimientos Responsables

Navegador de situaciones y derechos

Este documento recoge y sistematiza la evidencia cualitativa y cuantitativa, con el objetivo de presentar aquellas situaciones encontradas en las que los derechos a la propiedad y étnico- territoriales se pueden ver impactado. Para navegar por este documento haga click en la situación de su interés.

SITUACIONES DE ESPECIAL RELEVANCIA PARA:



Minería de ORO



Minería de CARBÓN



MATERIALES DE CONSTRUCCIÓN

Igualdad ante la ley

Vida libertad y seguridad

Igualdad ante la ley

Vida, libertad y seguridad

Igualdad ante la ley

Vida, libertad y seguridad

Vida cultural

Vida pública

Vida cultural

Vida, libertad y seguridad

Elementos y componentes necesarios para el adecuado ejercicio del derecho

SITUACIONES QUE INCIDEN DIRECTAMENTE EN EL DERECHO

Protección de población vulnerable

Protección frente a la discriminación

Protección frente al despojo arbitrario

Garantías para el derecho a la participación

Protección y reconocimiento de la diversidad étnica

1	Desplazamiento forzado en contextos mineros	x	x	x	x	x
2	Abandono de territorios y propiedades por desplazamiento forzado	x		x		x
3	Abandono forzado por acciones dirigidas contra líderes sociales y/o poblaciones organizadas, incluyendo comunidades étnicas	x		x	x	x
4	Desplazamiento para el apoderamiento de los medios de producción o por el rechazo a pagar extorsiones	x		x		
5	Abandono forzado de territorios por transformaciones descontroladas hechas por la minería en medio del conflicto interno armado	x		x		x
6	Restricciones para la restitución de tierras	x		x		
7	Obstáculos para la restitución de tierras asociados con la presencia de grupos armados al margen de la ley	x		x		
8	Ocupación o transformación de tierras solicitadas para restitución	x		x		
9	Titulación minera en zonas que fueron objeto de abandono o despojo	x		x		
10	Adjudicación de baldíos reclamados por las víctimas y en donde hay explotaciones mineras ilegales	x		x		
11	Restitución de tierras en territorios destinados para Proyectos de Interés Nacional y Estratégico -PINE-	x		x		
12	Actuación desregulada de empresas en territorios étnicos	x				x
13	Cambios en la valoración de tierras adyacentes a minas o a áreas proyectadas para proyectos mineros	x				x
14	Ausencia de normatividad para reasentamientos	x			x	x
15	Uso de tierras en minería con aptitud para otras actividades productivas	x		x	x	x
16	Inadecuados cierres de minas	x			x	x
17	Restricciones para el acceso a tierras y sabanas comunales	x	x		x	x
18	Contradicciones entre políticas del sector minero y ordenamiento ambiental del territorio	x	x		x	x
19	Presencia de actores armados en contextos de mineros	x	x	x	x	x
20	Omisiones o insuficiencias en procesos de consulta y participación	x			x	x

SITUACIONES OBSERVADAS EN ESCENARIOS MINEROS DETERMINANTES PARA EL EJERCICIO A LOS DERECHOS A LA PROPIEDAD, ÉTNICO-TERRITORIALES, Y A LA CONSULTA

Pérdida de propiedad por desplazamiento en entornos mineros

En los entornos mineros se observa una manifestación desproporcionada de incentivos para la presencia de grupos armados ilegales –GAI, que buscan obtener rentas asociadas a la minería criminal o participar de otras economías ilegales que confluyen en entornos mineros como el narcotráfico, el lavado de activos o la extorsión. Esta situación genera efectos sobre el ejercicio del derecho a la propiedad. En particular, la mayor presencia de GAI deriva en el abandono de territorios y propiedades por parte de personas que huyen del conflicto y la violencia, el desplazamiento asociado a la captura de los medios de producción por parte de GAI, y el desplazamiento por transformaciones descontroladas hechas por la minería en medio del conflicto armado interno. Estas situaciones se desarrollan en los siguientes cinco apartados:

1. Desplazamiento forzado en contextos mineros

El abandono forzado de territorios y propiedades de población desplazada por presencia o acción de grupos armados es una realidad que en Colombia ha generado respuestas legislativas: su mayor referente es la Ley 1448 de 2011, conocida como Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

Esta Ley reconoce la restitución de tierras como el derecho que tienen “las víctimas a que se les devuelva su predio cuando éste fue despojado o abandonado por causa del conflicto armado. La restitución no depende de si quien reclama tiene títulos o no. La Ley de Víctimas busca además devolver la tierra con su respectivo título de propiedad y mejorar sus condiciones socioeconómicas para una vida más digna.” (Ley 1448, 2011)

A su vez, establece que todas las víctimas tienen derecho a la verdad, a la justicia, a la reparación y a que no se violen de nuevo sus derechos. Según el artículo 73 de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (2011), la restitución está regida por principios de preferencia, independencia, progresividad, estabilización, seguridad jurídica, prevención, participación y prevalencia constitucional.¹

¹ Principios: 1. Preferente. La restitución de tierras, acompañada de acciones de apoyo pos restitución, constituye la medida preferente de reparación integral para las víctimas; 2. Independencia. El derecho a la restitución de las tierras es un derecho en sí mismo y es independiente de que se haga o no el efectivo el retorno de las víctimas a quienes les asista ese derecho; 3. Progresividad. Se entenderá que las medidas de restitución contempladas en la presente Ley tienen como objetivo el de propender de manera progresiva por el restablecimiento del proyecto de vida de las víctimas; 4. Estabilización. Las víctimas del desplazamiento forzado y del abandono forzado, tienen derecho a un retorno o reubicación voluntaria en condiciones de sostenibilidad, seguridad y dignidad; 5. Seguridad jurídica. Las medidas de restitución propenderán por

Algunos desplazamientos forzados por causa del conflicto armado se dan en contextos mineros, donde las comunidades mineras o no mineras son las principales afectadas por el despojo de su tierra. Esta vulneración al derecho a la propiedad se intensifica cuando los impactos los sufren comunidades étnicas o indígenas, que han sido estructuralmente excluidas.

Para salvaguardar los derechos culturales de las comunidades étnicas, en el departamento de Cauca, por ejemplo, el Consejo Comunitario Renacer Negro de Timbiquí, que agrupa más de 762 familias logró que, por medio del Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Popayán, se expidiera la Sentencia 071 del primero de Julio de 2015 para la recuperación del ejercicio pleno de sus derechos territoriales vulnerados en el contexto del conflicto armado interno.

La sentencia expone como algunos de los hechos considerados lo siguiente:

Quince: según informe realizado por INDEPAZ, desde el año 2010 se presenta vinculación de grupos armados al margen de la ley con las actividades de minería ilegal, lo cual ha venido produciendo desplazamientos de la comunidad y es la causa principal de despojo y abandono.

Dieciséis: la nota de seguimiento al informe de riesgo N 017-10 A.L de SAT de la defensoría del pueblo da cuenta que: “durante el 2010 la intensificación de la explotación minera con retroexcavadoras y dragas en las partes medias y altas de las cuencas y los afluentes del río Timbiquí se intensificaron las disputas entre los grupos armados ilegales FARC y los Rastrojos, debido al interés de estos grupos por controlar el ingreso de trabajadores y personas foráneas a la zona, imponer exacciones y administrar la cotidianidad de los lugareños”. El mismo informe resalta: “contaminación de las cuencas, vertimientos de aceite, combustible, mercurio y cianuro - y la remoción de los lechos de los ríos, muerte de la flora, peces y crustáceos (Restitución y Formalización de Derechos Territoriales, 2015).

El desplazamiento forzado es un delito contra la humanidad. Viola un conjunto amplio de derechos entre otros el de acceso a la tierra y ejercicio a la propiedad que se examina en este capítulo, examinando si en los entornos mineros hay alguna asociación entre la condición de que esté presente la minería y se hayan llevado a cabo desplazamientos forzados.

garantizar la seguridad jurídica de la restitución y el esclarecimiento de la situación de los predios objeto de restitución. Para el efecto, se propenderá por la titulación de la propiedad como medida de restitución, considerando la relación jurídica que tenían las víctimas con los predios objeto de restitución o compensación; 6. Prevención. Las medidas de restitución se producirán en un marco de prevención del desplazamiento forzado, de protección a la vida e integridad de los reclamantes y de protección jurídica y física de las propiedades y posesiones de las personas desplazadas; 7. Participación. La planificación y gestión del retorno o reubicación y de la reintegración a la comunidad contará con la plena participación de las víctimas; 8. Prevalencia constitucional. Corresponde a las autoridades judiciales de que trata la presente Ley, el deber de garantizar la prevalencia de los derechos de las víctimas del despojo y el abandono forzado, que tengan un vínculo especial constitucionalmente protegido, con los bienes de los cuales fueron despojados. En virtud de lo anterior, restituirán prioritariamente a las víctimas más vulnerables, y a aquellas que tengan un vínculo con la tierra que sea objeto de protección especial.

Esta hipótesis encuentra sustento principalmente en los municipios productores de oro y carbón en el interior del país. En particular, se observa una mayor presencia de GAI en los municipios productores en comparación con los municipios de comparación². Los municipios productores de oro presentan mayor presencia del ELN, las FARC y las AUC, y los municipios productores de carbón de alta intensidad ubicados en el interior del país, presentan mayor presencia de las FARC.

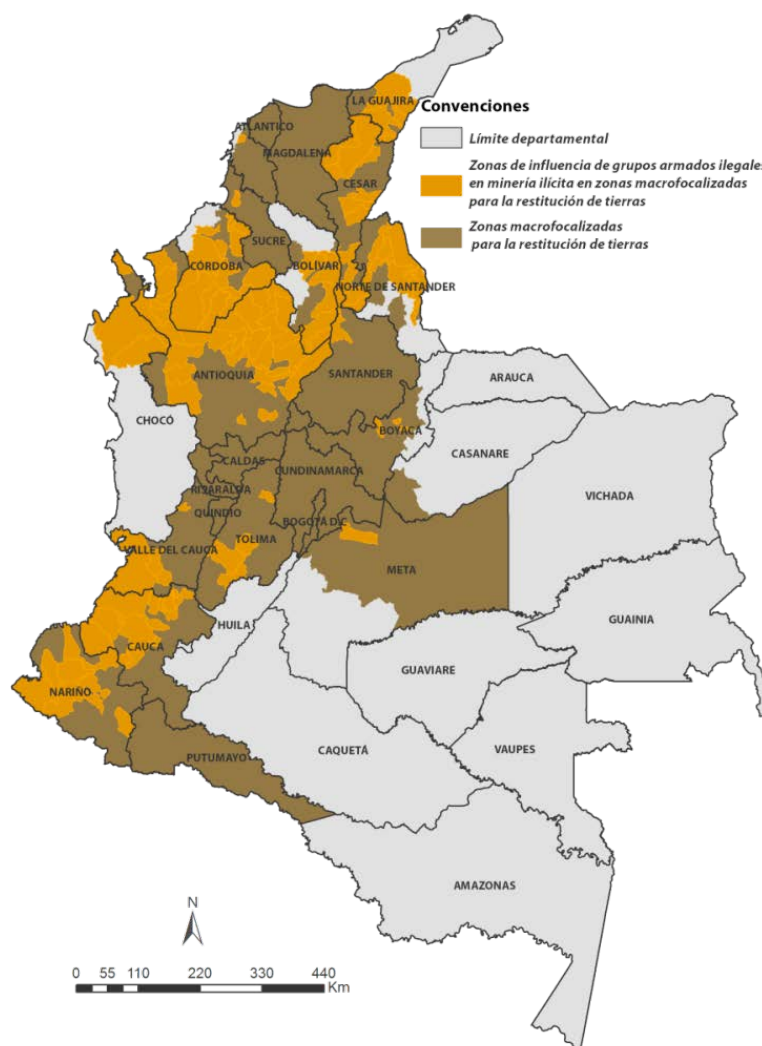
La mayor presencia de estos grupos armados explica a su vez, una mayor incidencia del desplazamiento. La evidencia cuantitativa sugiere esta asociación para municipios productores de oro, donde se observa que la tasa de expulsión por desplazamiento forzado es alrededor de 60% mayor en los municipios productores de oro, en comparación con los municipios de control. Por grupo armado, se observa que el desplazamiento originado por las FARC en los municipios productores de oro fue cerca de 5 veces mayor, y el originado por el ELN casi 10 veces mayor, relativo al grupo de municipios de comparación. El desplazamiento originado por actores desconocidos también es significativamente mayor, cerca de 3 veces, en los municipios productores de oro en comparación con los municipios de control. Para carbón y materiales de construcción la evidencia no es concluyente respecto al fenómeno de desplazamiento forzado.

2. Abandono de territorios y propiedades por desplazamiento forzado

En concordancia con lo expuesto en la sentencia enunciada, una de las principales causas asociadas al abandono forzado en contexto mineros responde a disputas por el control de territorios geoestratégicos entre GAI para captar rentas destinadas a su financiamiento. Esta situación está contemplada en el Estatuto de Roma en el Art. 8 (Crímenes de Guerra) como una de las infracciones graves contra los Convenios de Ginebra de 1949: “IV. La destrucción y la apropiación de bienes, no justificadas por necesidades militares, y efectuadas a gran escala, ilícita y arbitrariamente” (Conferencia de Roma, 1998).

² Los municipios de comparación se construyen por un método de emparejamiento. Es decir, se toman municipios mineros y se emparejan con municipios no mineros con los cuales compartían variables demográficas, sociales y económicas para comienzos de la década de 1990. Así, se procura que la comparación se haga con un grupo lo más similar posible, de forma que se logre identificar los efectos de las actividades mineras.

Mapa 1 Zonas de influencia de GAI y BACRIM en minería ilícita en zonas macrofocalizadas para la restitución de tierras



Fuente: Elaboración propia con información de mapa de zonas microfocalizadas de la URT (2015) e información de (Policía Nacional, 2012)

3. Abandono forzado por acciones dirigidas contra líderes sociales y/o poblaciones organizadas, incluyendo comunidades étnicas

También se presentan abandonos de tierras por acciones dirigidas en contra líderes sociales y/o poblaciones organizadas (incluyendo comunidades étnicas) por parte de actores interesados en su debilitamiento. Así lo expresó en entrevista un líder de comunidades étnicas en el Cauca, en situación de desplazamiento forzado que cuenta con medidas de protección brindados por el gobierno nacional:

Yo tuve amenazas por la minería y tengo amenazas y hace poquito puse la última denuncia, hace como [fecha] más o menos. Porque cuando ellos llegaron yo les dije, no, esto aquí es un territorio colectivo y tienen que hacer la consulta previa libre e informada. ¿Por qué no nos pararon el día que íbamos entrando? ¿Por qué no nos dijeron? Yo les dije, yo no estaba aquí,

además que no es nuestra obligación, ustedes deben saberlo, deben consultar primero. Después que no, que según los que mandan más, les habían dado permiso, que eran la FARC. Entonces los que mandan más, nosotros ya hablamos con los que mandan. Les digo, no señores ellos no mandan más. Ellos tienen treinta años de estar aquí, mi bisabuelo llegó hace ciento cincuenta años y si ellos tienen derecho a un 10% y son 500 y ¿nosotros que somos más de [número de personas] no vamos a tener el mismo derecho por lo menos a un 10%? ¡Que no! que era un dos y que eso era, que eso era ley y que en toda parte habían trabajado así. Le dije, sí, pero en otras partes. Me dijo que no, que de todas maneras, que como ahora los que mandan habían dicho eso, pues que entonces ¿que podíamos hacer? Le dije no, que hay muchas otras formas, yo pues me daba como rabia y les decía así pero entonces no sabiendo que ellos todo le iban a decir allá, que yo había dicho eso y que era pues la piedra en el zapato para ellos³.

4. Desplazamiento para el apoderamiento de los medios de producción o por el rechazo a pagar extorsiones

De la misma manera existe abandono forzado de territorios por parte de comunidades, mineras, campesinos, incluyendo líderes sociales debido al interés directo de grupos armados por despojar, apoderarse de los medios de producción o por el rechazo a pagar extorsiones. Un líder político y sindical del Nordeste Antioqueño así lo manifestó a medios públicos y lo sostuvo en entrevista con los investigadores de CREER-IHRB a quienes indicó que en ese momento era parte de la población desplazada *“Es común que las personas tengan que abandonar sus títulos o tierras por la violencia”*.

Sobre la situación de este líder, una noticia en el diario El Tiempo expone:

Hace un mes 'los Rastrojos' empezaron a exigir el 10 por ciento de la producción de la mina de oro. El concejal se negó y denunció el hecho ante la Policía. Por eso las amenazas aumentaron y tuvo que sacar a su familia de la región (El Tiempo, 2012).

Sin embargo, los líderes no son las únicas víctimas del interés ilegal de algunos actores y en algunos casos, empresas se ven involucradas con reclamos de bienes despojados. En un diálogo participativo dirigido por los investigadores de CREER-IHRB en el Nordeste Antioqueño, una persona sostuvo haber sido despojada después de desplazarse por la violencia y también, que perdió todo tipo de derechos sobre la mina que había creado en el pasado, el título le fue otorgado a una gran empresa. El aforo completo del espacio de diálogo que superó las 20 personas, apoyó la versión de la persona que afirmó haber sido despojada, de tal manera que el grupo identificó como “impacto de la minería” al desplazamiento forzado, al mismo tiempo que le decían a la persona “es mejor resignarse”.

³ Se eliminaron algunos fragmentos de la entrevista que podrían comprometer la identidad de la persona.

5. Abandono forzado de territorios por transformaciones descontroladas hechas por la minería en medio del conflicto interno armado

Se identificó también el abandono forzado de territorios atribuidos a transformaciones descontroladas hechas por la minería en medio del conflicto interno armado y negociaciones con la participación directa o indirecta de actores de la guerra.

Como se expuso en un extracto de entrevista anterior, algunas comunidades étnicas se ven obligadas a aceptar participaciones de la producción de mineros informales impuestos, en ocasiones a través de negociaciones en la que está presentes GAI's. No obstante, esas participaciones además de involucrar a las comunidades en la cadena de ilícitos de la minería ilegal solo generan beneficios a corto plazo y a mediano plazo obligan a las poblaciones locales a migrar a otros municipios pues sus territorios dejan de brindar alternativas de sustento. Así lo afirma un habitante de edad avanzada de un territorio étnico completamente transformado por la minería:

Todos los terrenos que habían en este pueblo a nivel de sustento para la gente, fue acabado todo, todo, todo, todo, sin dejar absolutamente nada para este pueblo, porque como les decía, todo eso, ese sistema de minería era de personas foráneas. Fue un sistema de minería sin ninguna clase de control, no había ninguna clase de control, ¿por qué?, porque ese sistema de minería cogió estos pueblos sin una justicia fuerte, o sea que esto se nos volvió un Sodoma y un Gomorra, eso eran noches de pánico todos los días con ese sistema de minería. Estamos hablando de 1980 para acá, a esta fecha esa minería se acabó y la gente quedó en la calle desprotegida.

Para conocer información documentada sobre otros casos sobre desplazamiento forzado en municipios mineros del Cesar ~~véase el capítulo sobre vida, libertad y seguridad~~

Sobre la relación del desplazamiento y despojo de tierras con intereses de actores relacionados con la minería también existen múltiples pronunciamientos, entre estos se destaca la sentencia proferida el primero de julio del año 2015 por el juzgado especializado en restitución de tierras de Popayán⁴.

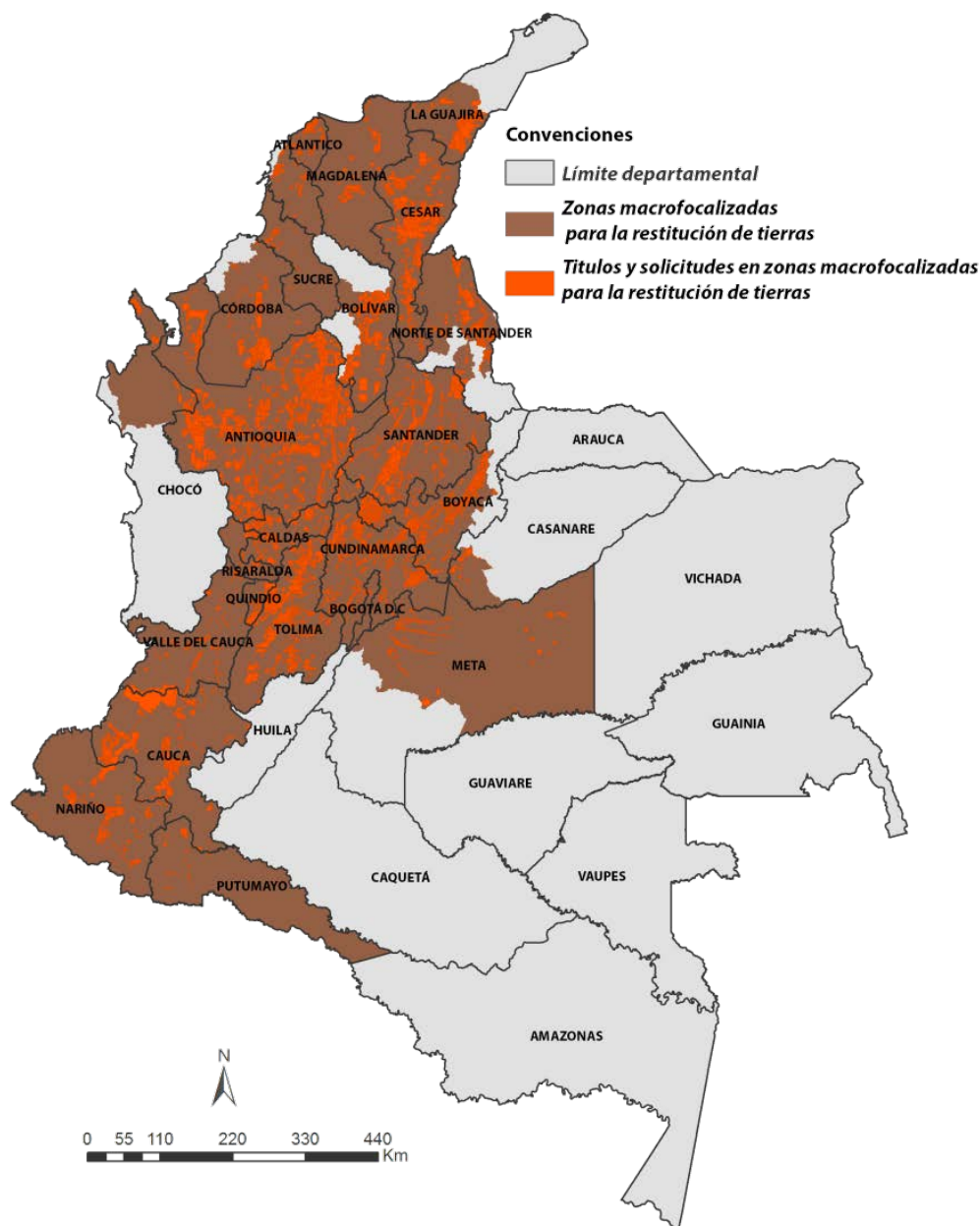
6. Restricciones para la restitución de tierras

En los municipios mineros existen confluencias de intereses asociados a territorios despojados o abandonados en el marco del conflicto interno armado. En el año 2014 la Unidad de Restitución de Tierras -URT- encontró que 5950 solicitudes de restitución de tierras despojadas coinciden con áreas que tienen títulos mineros y que 4656 solicitudes de restitución coinciden con áreas que tienen solicitudes de títulos en zonas microfocalizadas (Unidad de Restitución Tierras, 2014). El mismo documento sostiene que 6461 títulos mineros se superponen con zonas macrofocalizadas (equivalentes a 4 millones de hectáreas aproximadamente) y que 1143 títulos mineros se superponen con áreas microfocalizadas equivalentes a 380 mil hectáreas, aproximadamente.

⁴ 2015. Sentencia étnica Consejo Comunitario Renacer Negro. Popayán

La URT también encontró que 1552 solicitudes mineras se superponen con áreas microfocalizadas que equivalen a 1.765.159 hectáreas. Aproximadamente 114 mil hectáreas en territorios étnicos presentan confluencia entre áreas microfocalizadas y títulos o derechos mineros⁵. Estas situaciones se muestran en los siguientes mapas.

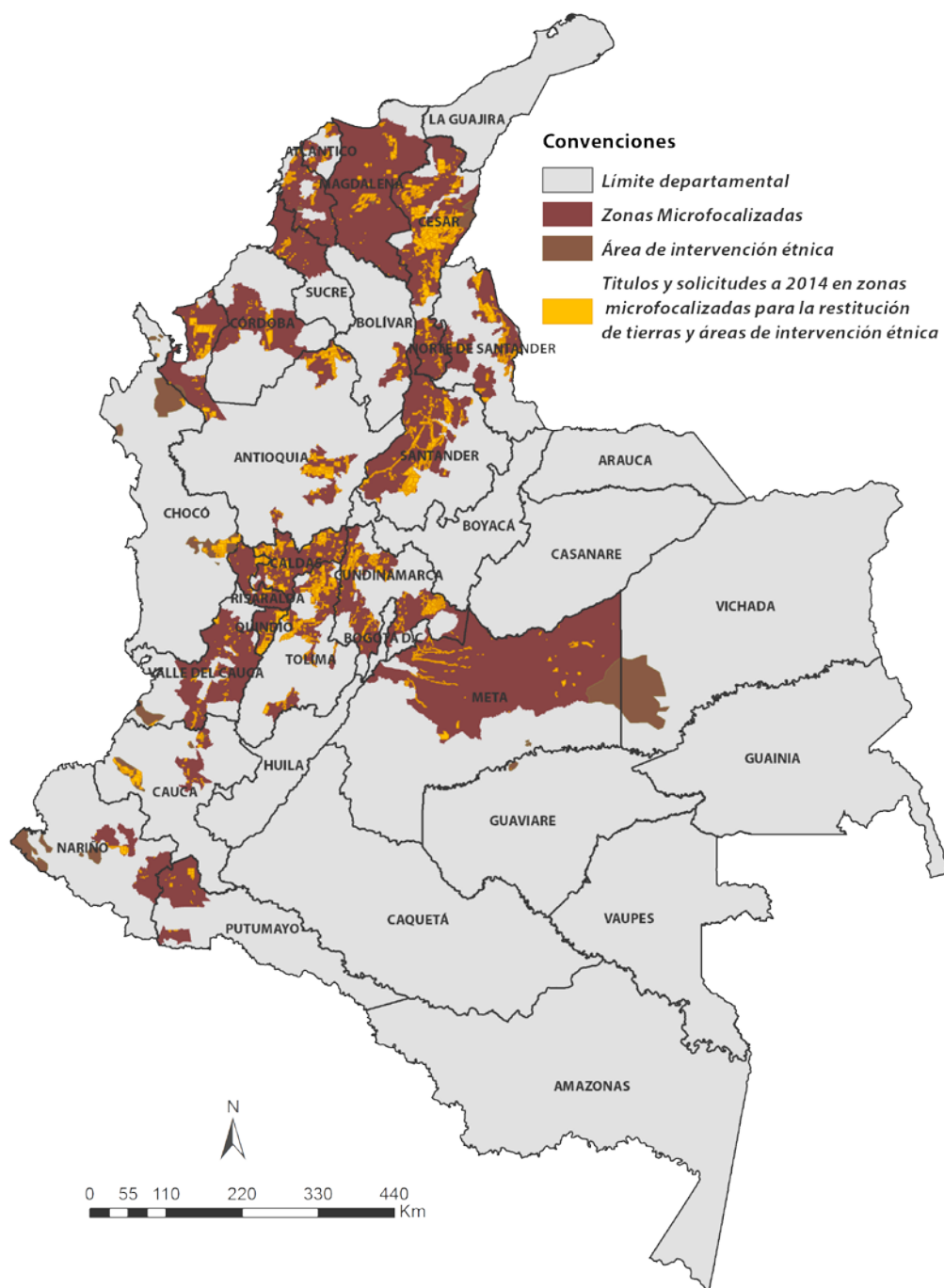
Mapa 2 Títulos y solicitudes a 2014 en zonas macrofocalizadas para la restitución de tierras



Fuente: Elaboración propia con información de títulos y solicitudes mineras a 2014 del Catastro Minero Colombiano y mapas de zonas macrofocalizadas del IGAC (2015)

⁵ De acuerdo a este documento, 100 mil hectáreas están relacionados con zonas de minería especial, 13 mil con zonas de minería indígenas y 678 con zonas de intervención del estado.

Mapa 3 Títulos y solicitudes a 2014 en zonas micro focalizadas para la restitución de tierras



Fuente: Elaboración propia con información de títulos y solicitudes mineras a 2014 del catastro minero Colombiano y mapas de zonas microfocalizadas de la URT (2015)

Se identificó que el retorno de población desplazada y la restitución de tierras despojadas en municipios mineros se ve limitada o restringida por factores contextuales complejos, incluyendo la presencia y acción de GAI y bandas criminales -BACRIM-, ocupación de los predio y transformaciones territoriales por la minería.

7. Obstáculos para la restitución de tierras asociados con la presencia de grupos armados al margen de la ley

La restitución de tierras en Colombia no avanza en lugares en donde no se garantice las condiciones de seguridad necesarias. La presencia y acción de actores armados ilegales es uno de los principales obstáculos. La restitución de tierras no avanza en regiones como el Nordeste y el Bajo Cauca antioqueño dada la relación de los municipios mineros con intereses para el financiamiento de GAI y BACRIM.

Al preguntarle a un líder comunitario si la restitución de tierras opera en el Nordeste de Antioquia, este respondió:

Hasta ahora no se ha visto ninguna. De hecho, yo solicité hace como dos años restitución de tierras de la finca que era de mi papá que la tuvimos que vender porque lo mataron a él. Allí teníamos la finquita y allá trabajamos, trabajamos minería, trabajamos la ganadería, trabajamos la agricultura. Piscicultura también tenía yo allá.

Sobre esto, una entrevista del diario El Colombiano con la directora territorial de Antioquia de la URT publicada en julio del año 2015 expone:

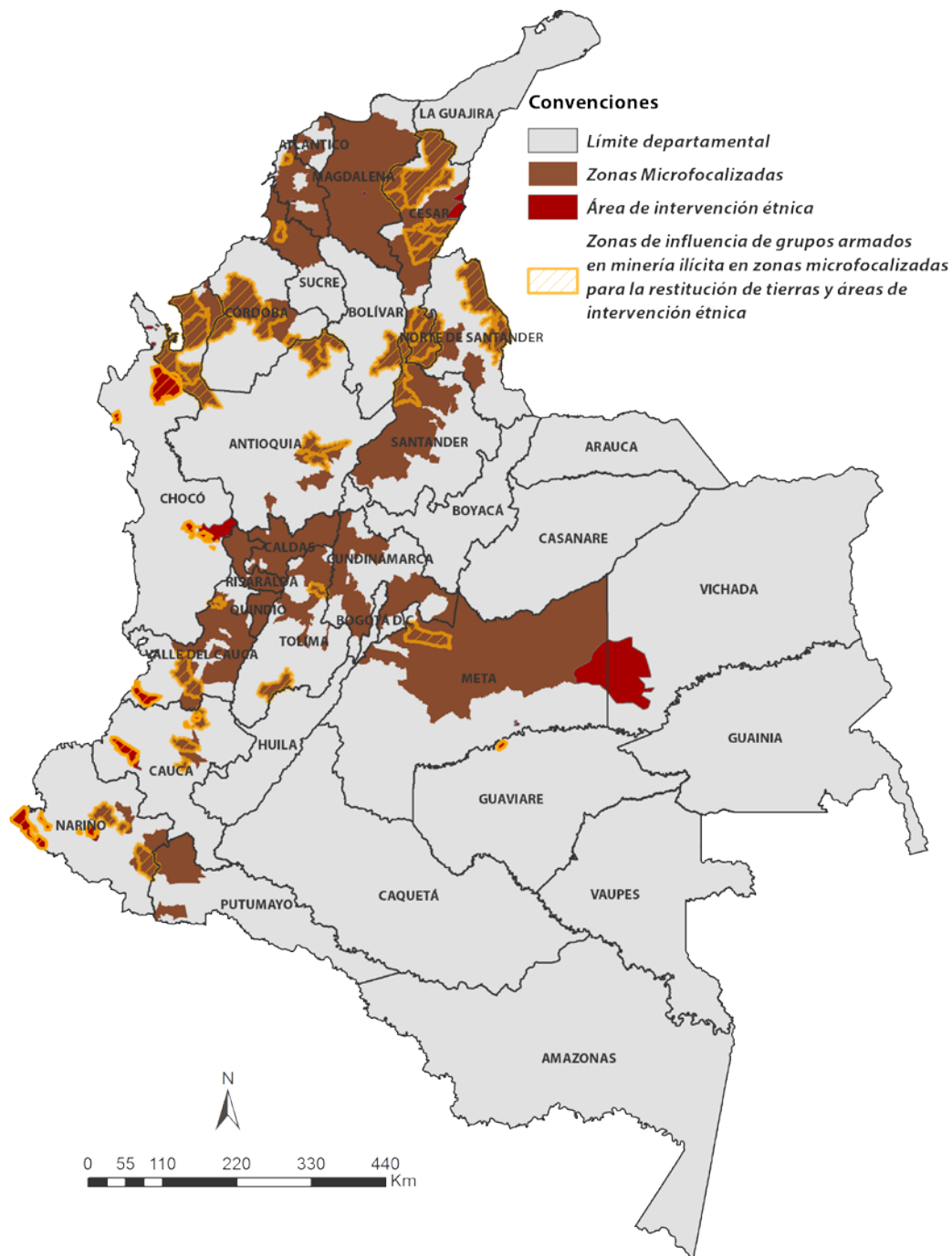
Anorí, Remedios y Segovia en el Nordeste; Ituango y Briceño en el Norte; Cáceres, Tarazá y Caucasia en el Bajo Cauca; el corregimiento La Danta (Sonsón) y la vereda Las Palmas (Granada) son los territorios en los que hasta hoy la Unidad de Restitución de Tierras (URT) no ha podido intervenir, pese a las solicitudes hechas por los reclamantes para recuperar hectáreas que alegan son de su propiedad.

La nota de prensa elabora lo siguiente:

En Antioquia, actualmente se tramitan a través de la URT 3.557 solicitudes de restitución en municipios del departamento donde existe presencia activa del conflicto armado. La directora de la Territorial de Antioquia de la URT señaló que frente a estos casos específicos, la Policía, el Ejército y la Fuerza Aérea no han dado conceptos favorables para la presencia de los funcionarios de la unidad de restitución en la zona, por lo que estas peticiones de campesinos y reclamantes no se han llevado a cabo (El Colombiano, 2015).

Es importante aclarar que este problema no se presenta exclusivamente en Antioquia. Una aproximación cartográfica a la complejidad de los retos que enfrenta la restitución de tierras respecto a la presencia de actores armados asociados a la minería se presenta a continuación:

Mapa 4 Zonas de influencia de GAI y BACRIM en minería ilícita en zonas microfocalizadas para la restitución de tierras y áreas de intervención étnica



Fuente: Elaboración propia con información de mapa de zonas microfocalizadas de la URT (2015) e información de (Policia Nacional, 2013, pp. 82-83)

8. Ocupación o transformación de tierras solicitadas para restitución

Otro de los obstáculos identificados para el retorno de población desplazada y restitución de tierras despojadas en municipios mineros es la ocupación o transformación de la tierra por terceros asociados a la minería.

Refiriéndose a la situación del Alto Andágueda en Chocó, en la exposición de antecedentes de la Sentencia 007 del 23 de septiembre del año 2014 proferida por el Tribunal Superior de Antioquia expresa: *“En el entretanto, la minería ilegal toma inusitado impulso amparada por grupos al margen de la ley contribuyendo a la grave devastación ambiental del territorio indígena”* (Restitución de Derechos Territoriales, 2014).

Particularmente sobre el proceso de retorno relacionado con las mismas comunidades, una publicación de Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento -CODHES-, sostiene:

el proceso de retorno de las familias Embera Katío provenientes del resguardo del Alto Andágueda, departamento del Chocó, que se encontraban en la ciudad de Bogotá tuvo dificultades debido a la presencia de grupos armados, empresas mineras legales e ilegales en territorio y a los incumplimientos de los acuerdos de retornos anteriores (CODHES, 2014).

Así mismo, refiriéndose a la situación del Pacífico caucano, la exposición de antecedentes “que generaron la imposibilidad del ejercicio pleno derechos territoriales de la población perteneciente al consejo comunitario Renacer Negro” de la Sentencia 071 del 1 de julio del año 2015 proferida por el Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado de Restitución De Tierras de Popayán expresa:

En un escenario de conflicto armado, abandono estatal, y presencia de cultivos de uso ilícito, irrumpe con gran fuerza la minería ilegal, promovida por mineros foráneos que en estos 4 últimos años, han desarrollado sus actividades extractivas, sin ningún tipo de control, desplazando las prácticas culturales de minería e implementando el uso de maquinaria pesada, dragas y retroexcavadoras. La actividad minera que se adelanta en la zona, se caracteriza por ser una extracción de material a cielo abierto, con la utilización de dragas y retroexcavadoras, que implican la remoción de grandes cantidades de tierra del lecho de río, generando daños ambientales de enorme magnitud (Restitución y Formalización de Derechos Territoriales, 2015).

La acción de la minería en ese territorio étnico resultó ser tan determinante, que, de acuerdo a la misma sentencia la URT pidió medidas cautelares para el territorio del consejo comunitario:

debido a los hechos graves de conocimiento nacional, relacionado al conflicto armado y factores subyacentes al mismo (minería sin control), con ocurrencia en el municipio de Timbiquí ubicado en la costa pacífica caucana, situación que se ha difundido por medios de prensa y radio y televisión, en los últimos 4 años y en atención a los reclamos y denuncias realizadas por la comunidad y por organizaciones e instituciones defensoras de los derechos humanos, por el ingreso al territorio colectivo, de dragas y retroexcavadora por parte de agentes externos; la URT solicitó en diciembre de 2012, al juzgado primero civil especializado en restitución de tierra de

Popayán, la adopción preventiva de medidas cautelares para el territorio mencionado fundamentados sobre el artículo I 13 del decreto Ley 4635 de 2011 (Restitución y Formalización de Derechos Territoriales, 2015).

9. Titulación minera en zonas que fueron objeto de abandono o despojo

Se han adjudicado y solicitado títulos mineros en zonas que fueron abandonadas o despojadas en el marco del conflicto interno armado. Sobre esta situación basta con recordar la realidad expresada al inicio de esta sección sobre los miles de títulos mineros otorgados en zonas solicitadas para la restitución de tierras. No obstante, esta realidad no solo devela una contradicción e incoherencia entre instituciones, sino que también expresa la posibilidad de que titulares mineros puedan participar como terceros opositores en los juicios de restitución de tierras. Esta posibilidad implica la generación de posibles tensiones entre población desplazada y empresas o titulares mineros. El hecho de que sobre tierras que fueran despojadas hubiera habido titulación es una actuación de indolencia de la institución responsable (Ingeominas principalmente). Esto complejiza los procesos de reparación y de retorno y genera interrogantes sobre la forma en que pueda operar el principio de actuación de buena fe exenta de culpa en los casos en donde compradores de predios en donde hubo despojo también sean titulares de derechos de minería.

Los casos más visibles sobre empresas mineras que actúan como opositoras de procesos de restitución de tierras se desarrollan en territorios étnicos. Estos casos han establecido precedentes en la jurisprudencia colombiana, llegando incluso a la declaratoria de la suspensión de títulos adjudicados⁶ y trámites de solicitudes de grandes empresas hasta que se lleve a cabo un proceso de consulta previa con las comunidades. También, algunas empresas han tomado la decisión de renunciar parcialmente a áreas solicitadas para que se excluyan las zonas superpuestas con los territorios de las comunidades étnicas (Restitución de Derechos Territoriales, 2014).

10. Adjudicación de baldíos reclamados por las víctimas y en donde hay explotaciones ilegales de minerales

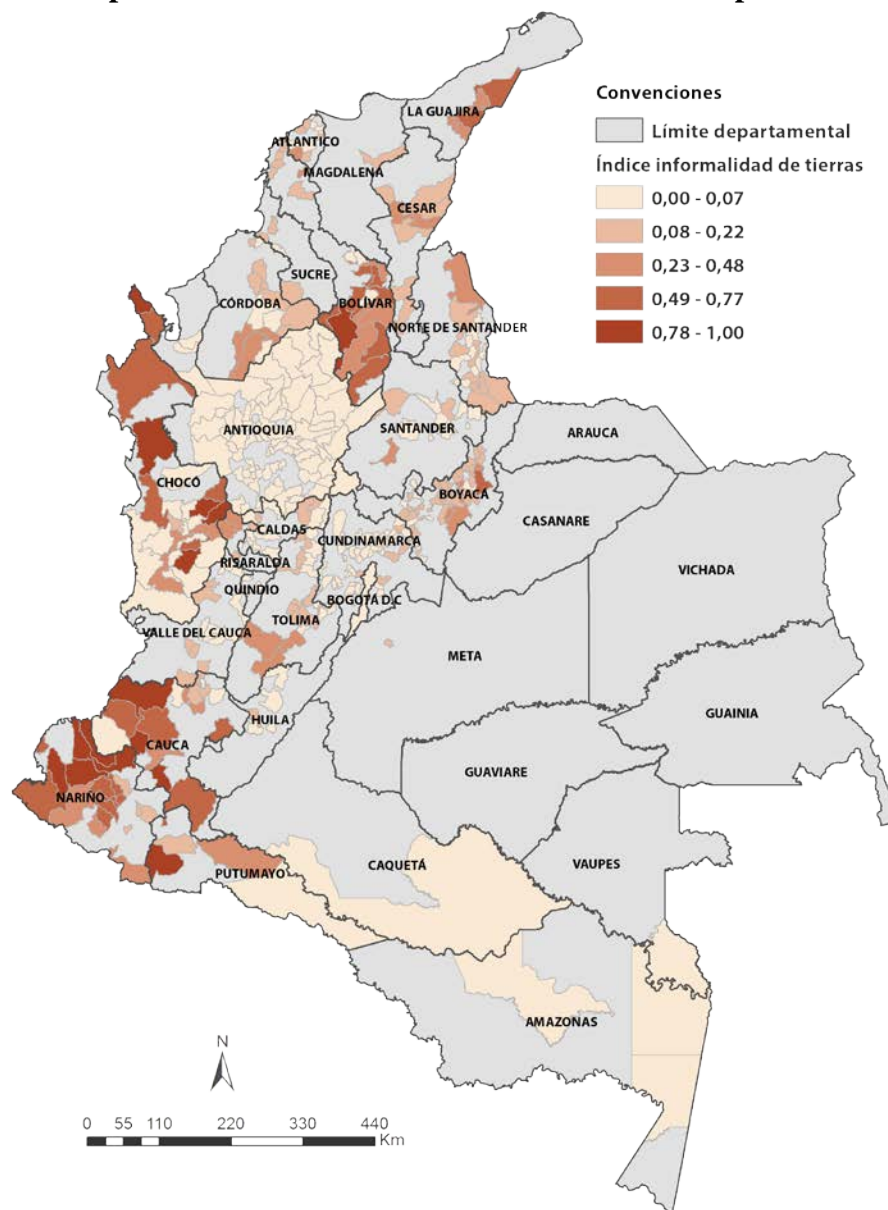
Las tensiones entre tenencia informal de la tierra y titulación minera se acentúa en los escenarios de desplazamiento y despojo. La revisión de información arroja varios tipos de situaciones en donde se presentan riesgos para las poblaciones vulneradas por el desplazamiento :

- Titulación sobre predios que han sido objeto de despojo sin que el poseedor tenga propiedad formalizada.
- Titulación sobre baldíos que presentaban ocupación de hecho en zonas de retorno
- Minería ilegal ocupando predios que fueron objeto de despojo

⁶ la suspensión de permisos incluye etapas de exploración y explotación.

- Restricciones a restitución por proximidad a explotaciones mineras⁷

Mapa 5 Informalidad de tierras a 2009 en municipios mineros



Fuente: Elaboración propia con información de CEDE, Ibáñez, A. M., Muñoz-Mora, J. C., & Gáfaró, M. (2012). Atlas de la Distribución de la Propiedad Rural en Colombia. Universidad de los Andes.

⁷ Ley 1728 2104 “No serán adjudicables los terrenos baldíos que cuenten con las siguientes condiciones: a) Los terrenos baldíos situados dentro de un radio de dos mil quinientos (2.500) metros alrededor de las zonas donde se adelanten procesos de explotación de recursos naturales no renovables; entendiéndose por estos, materiales fósiles útiles y aprovechable económicamente presentes en el suelo y el subsuelo, dejando por fuera los materiales de construcción y las salinas tomando como punto para contar la distancia la boca de la mina y/o el punto de explotación petrolera...”.

Respecto a la titulación de predios baldíos, la evidencia cuantitativa sugiere una asociación con el desarrollo de actividades mineras. En particular, se observa que los municipios con minería de oro tienen una mayor extensión de tierras baldías que su grupo de comparación, esta diferencia es del 30%. Este resultado sugiere, eventualmente, una menor titulación de baldíos en territorios mineros. En el caso de carbón en el interior del país, los municipios mineros también presentan una mayor extensión de territorios baldíos, en un 60%, respecto a sus municipios de comparación. Como en el caso de oro, esta evidencia sugiere una menor titulación de baldíos en territorios mineros. Por el contrario, para los municipios con minería de carbón en Cesar y La Guajira se observa una extensión 60% menor de tierras baldías respecto a su grupo de comparación. Esta evidencia sugiere, eventualmente, que en los municipios con minería de carbón en estos territorios se presentó una mayor titulación de predios baldíos. De manera similar, los resultados cuantitativos sugieren que los municipios con minería de materiales de construcción tienen una menor extensión de territorios baldíos que los municipios de comparación. Esta diferencia es del 30%. Como en el caso de los municipios con minería de carbón en Cesar y La Guajira, este resultado sugiere una mayor titulación de predios baldíos en municipios mineros.

11. Restitución de tierras en territorios destinados a Proyectos de Interés Nacional y Estratégico -PINES-

Los denominados PINES, dentro de los cuales se encuentran varios proyectos de gran minería han generado controversias por la regulación particular que tienen en relación con la restitución de tierras y las restricciones que pueden conllevar para el retorno de población desplazada. El Plan Nacional de Desarrollo (2014-2018) establece en su Art. 50 que los predios que se encuentren en áreas asociadas con PINE solo podrán ser objeto de compensación en procesos de restitución de tierras.

La inclusión del predio en los PINE se entenderá en los términos del artículo 72 de la Ley 1148 de 2011 como una imposibilidad jurídica para la restitución que impondrá al Fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas la obligación de compensar a las víctimas con un predio de similares condiciones, en el orden y lineamientos establecidos en el artículo 98 de la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios. Sin embargo, en estos casos, el pago de la compensación se realizará con cargo a los recursos que se consignen en el depósito judicial efectuado por la entidad propietaria con cargo al proyecto, en virtud del proceso de expropiación (Congreso de la República de Colombia, 2015).

Sobre esto es importante resaltar, por un lado, que la Sección Tercera del Consejo de Estado, el 15 de mayo de 2015 (diez días después de aprobado el Plan Nacional de Desarrollo) ordenó la suspensión de 516 zonas denominadas Áreas Estratégicas Mineras (AEM) o Bloques Mineros tras una acción de Nulidad presentada por Tierra Digna (Centro de Estudios para la Justicia Social Tierra Digna, 2015). La suspensión se decretó porque no se realizó un proceso de consulta previa adecuado que garantizara la participación plena de comunidades étnicas en la formulación de las AEM. Según el Consejo de Estado:

Es apenas evidente que dentro los departamentos en donde delimitaron áreas estratégicas mineras, se encuentran territorios que han sido habitados ancestralmente por colectivos de comunidades indígenas y negras, como en los departamentos de Nariño, Putumayo, Chocó, la Amazonía, La Guajira, Valle, Cauca, Antioquia, entre otros, así nuestro territorio, pese a la violencia y vulneración de minorías étnicas, aún conserva un gran número de población indígena y afrocolombiana, que debe ser protegida de manera preferente, pues hace parte de nuestro patrimonio cultural e histórico, y de nuestra identidad, por lo que es imperiosa su participación en la planeación de medidas como las tomadas por las autoridades mineras [...]

Finalmente el Despacho considera, que la suspensión provisional de las resoluciones demandadas se hace necesaria, en razón a la naturaleza y el alcance del impacto que las medidas propuestas puedan tener, pues lo que se busca es proteger el derecho fundamental a la consulta previa, y evitar el desmedro de los derechos constitucionales de las comunidades étnicas que con las mismas pudieran verse afectadas (Consejo de Estado, 2015).

Este fallo fue recibido con preocupación por la ANM. Su presidenta, Natalia Gutiérrez, afirmó que una de las consecuencias de la decisión es *“que dilata el proceso”* y que *“se generan incertidumbres sobre el proceso. Se retrasa el aprovechamiento del potencial minero con altos estándares. Y también se afecta la posibilidad de que la población presente en el territorio, reciba los beneficios generados por un proyecto minero de estas características”* (Portafolio, 2015; Guesgüan Serpa, 2015). La ANM también señaló que no se realizó consulta previa porque las resoluciones no otorgaban títulos mineros y, según un concepto del Ministerio del Interior, solo establecen áreas estratégicas mineras, es decir *“creaban meras expectativas”* (Revista Semana, 2015). Una analista reconocida por su conocimiento sobre el tema de la consulta previa interpretó el fallo como *“una señal de que la consulta previa empieza a tener los efectos que le reconoció el nuevo código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo”* y también que *“le da al gobierno un margen para hacer un giro y apuntar hacia la corrección constitucional del ordenamiento territorial”* (Viana, 2015).

La ANM interpuso un recurso de súplica a finales de mayo de 2015 ante el Consejo de Estado con el que pretende defender la creación de las áreas estratégicas mineras. Esta entidad aún no se ha pronunciado al respecto (Portafolio, 2015).

El Art. 50 del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 fue demandado ante la Corte Constitucional. En una declaración publicada en El Espectador, el representante a la Cámara, Alirio Uribe, afirmó que el Art. 50

rompe con la separación de poderes, entregando al ejecutivo la reglamentación de unos proyectos que son asimilados de utilidad pública, es decir, se puede expropiar en nombre de la minería, las hidroeléctricas y las obras viales. Se desconocen otros derechos, como los de las víctimas del despojo violento de la tierra, pues la norma obliga al juez de restitución a abstenerse de devolverle la tierra a la víctima si el predio se traslapa con un PINE. Así, privilegiaremos una 4G a la restitución de las víctimas (El Espectador, 2015).

El 9 de febrero de 2016 la Corte Constitucional falla la demanda instaurada contra el Plan de Desarrollo, prohibiendo la exploración y explotación de recursos no renovables en los páramos de Colombia. Además, la Corte empoderó nuevamente a las corporaciones autónomas regionales, para evaluar el impacto ambiental de los proyectos mineros, quitándole la facultad a la ANLA (Autoridad Nacional de Licencias Ambientales).

Esta decisión, además de blindar de todo manejo irresponsable al medio ambiente en esas zonas, de las que depende la gran parte de generación de agua, protege a las comunidades desplazadas, en tanto da prioridad a la satisfacción de sus intereses sobre los empresarios mineros.

La Corte Constitucional determinó frente a los PINES (Proyectos Estratégicos de Interés Nacional), que las víctimas de desplazamiento forzado pudieran reclamar su derecho a retornar a las tierras despojadas si estas habían sido otorgadas para el desarrollo de PINES (Semana, 2016). Por lo que las víctimas podrán elegir entre el retorno a sus tierras y la reparación económica. De este modo, se reivindica la idea de que el desarrollo económico no puede estar por encima de los intereses de grupos vulnerables, como los desplazados.

12. Actuación desregulada de empresas en territorios étnicos

La percepción de las comunidades frente a las transformaciones e impactos ambientales que afectan sus derechos, incluyendo la posibilidad de disfrutar o hacer uso de sus territorios o propiedades, están asociados a los antecedentes de acciones de pequeños y medianos mineros formales e informales y también de grandes empresas que operaron en sus territorios con el aval del Estado.

Un habitante de edad avanzada en un territorio étnico en el Chocó sostiene:

“...el gobierno para poder fortalecer especialmente el sistema económico debería, como le dijera, debería entrar a poner aptas esas tierras que fueron trabajadas [por la minería] porque de eso apenas hay las pocetas, los montones de piedra y arena. Esa situación trae una gran cantidad de enfermedades a estos pueblos, por eso ese chikungunya se entró aquí en estos pueblos, porque es que están las pocetas que dejó la compañía minera Chocó Pacífico, y están las pocetas que dejó el trabajo de la minería mecanizada. Están los montones de piedra y arena de la compañía minera Chocó Pacífico y están los montones de piedra y arena de la minería mecanizada. Entonces el gobierno para poderle abrir otro horizonte económico a estos pueblos, sería bueno que ellos buscaran la manera de adaptar esas tierras que quedaron. Eso para la habilitación de la agricultura que sería una de las formas de subsistencia de estos pueblos y que como le digo los alcaldes y el mismo gobierno nacional se preocuparan por tratar de incentivar a las personas para que vayan al campo. Porque es que la riqueza prácticamente está en los campos. Estos pueblos que están sometidos a minería tienden a desaparecer, tienden a desaparecer y es el ejemplo, pongamos, de la compañía minera Chocó Pacífico, ustedes deben de haber oído hablar de esa compañía. Esa compañía también acabó con, con los ríos, acabó con una cantidad de tierras también y esta minería mecanizada complementó a desaparecer, o sea que estos son pueblos que por tener un sistema económico de minería tienden a desaparecer.”

A pesar que la compañía Chocó Pacífico ya no opera en el territorio de la comunidad étnica, sus acciones siguen presentes en la memoria de las comunidades de tal forma que la percepción de la persona citada no es distante a la de los habitantes de un territorio cercano en 1934. Esto explica en parte la resistencia de las comunidades étnicas a incursión de grandes empresas en sus territorios.

Resolución N° 23 (Agosto 23 de 1934)⁸

El Concejo Municipal de Nóvita, considerando:

- 1°. Que la compañía minera Chocó Pacífico S.A., no obstante haberse llevado de calle lo dispuesto en el artículo 3° de la ley 38 de 1887, sin que hasta la fecha se haya arrepentido de sus fechorías, continúa activando, por medio de sus abogados, sus denuncios de minas, a fin de hacerse a las propiedades de nuestros pobres labriegos, situadas en las riberas de nuestro río Tamaná, para explotarlas a su antojo.
- 2°. Que nuestro río se considera como ‘el pan nuestro de cada día’ de donde derivan su subsistencia, por los sistemas de ‘mazamorreo’ y de ‘zambullir’, millares de chocoanos cuya suerte no puede serle indiferente al gobierno, ya que dragando nuestro río estos chocoanos habrían de emigrar a otras regiones en busca del sustento diarios.
- 3°. Que dadas las condiciones de nuestro río, su explotación por el sistema de dragajes acabaría con los cultivos y crías de animales, importantes renglones para la vida de los habitantes de estos sectores.
- 4°. Que no vemos la causa que justifique la premura del gobierno, menos la necesidad, del dragaje de nuestro río, trabajado por naturales hoy, es verdad, por procedimientos empíricos y rutinarios, mañana, dado ese constante ascender de la humanidad, por métodos científicos y, bajo un color y sabor netamente nacionales.
- 5°. Que no hay proporción en el pleito que actualmente adelanta la compañía con nuestros pobres e indefensos labriegos a raíz de los avisos y denuncios de minas, de que actualmente están conociendo los Jueces del Circuito de Istmina, puesto que es un pleito de un poderoso que cuenta con dineros y abogados, con unos pobretones que no cuentan más que con la bondad social de sus causas;
- 6°. Que si el gobierno nacional no dicta algunas medidas que vengan a aliviar a nuestros indefensos labriegos de las garras de la prepotente Compañía Minera Chocó Pacífico, S. A., se llegará el momento en que ellos, como ya lo han manifestado y ante la imposibilidad de defender sus patrimonios, tendrán que acudir a repeler la fuerza con la fuerza; y,
- 7°. Que este cabildo deja su constancia que desde algún tiempo viene, como representante y vocero del pueblo, dando a conocer del Gobierno los pormenores del monstruoso atentado de la mencionada compañía contra el patrimonio, muy legítimo del pueblo chocoano.

Sobre la persistencia de transformaciones sin control por parte del Estado, otro habitante del mismo territorio étnico sostiene:

la minería aquí no ha tenido ningún control de gobierno, como le digo, pero esta minería mecanizada, la mecanizada lo que hizo fue seguir los parámetros de la compañía minera

⁸ Información disponible en el archivo del portal del periódico Chocó 7 Días:
http://www.choco7dias.com/891/choco_ayer.html

chocó pacífico, todo ese metal se iba sin ninguna clase de control. Como les decía había personas que llegaban. Los dueños de su maquinaria y todo. El día que lavaban recogían y ellos se iban, porque había otra situación negativa, que lo que recibía el dueño del terreno era una mínima parte de lo que recibía el dueño de la maquinaria, porque esos cánones los fijaba el capataz, que eran los administradores de minas.

No obstante, los antecedentes y el estado actual de las transformaciones territoriales responden a contextos específicos. Estos parcialmente están determinados por las relaciones que establecidas entre pequeños mineros, formales e informales, por un lado, y por otro, grandes empresas, con actores locales, principalmente con quienes habitan, son propietarios o tienen derechos territoriales. A continuación se presentan algunas situaciones transversales asociadas a la actividad minera que pueden generar afectaciones al ejercicio de derechos étnicos territoriales y de propietarios de tierras.

13. Cambios en la valoración de tierras adyacentes a minas o a áreas proyectadas para proyectos mineros

Los proyectos de minería mediana y grande conlleva además de áreas libres para la extracción de minerales espacios para infraestructura de procesamiento, plantas de tratamiento de agua, presas de relave. Todo esto en conjunto tiene efectos sobre el valor de la tierra como expectativa de ganancia para quien la va a vender o como pérdida cuando la vecindad con estas instalaciones produce impactos reales o percibidos que disminuyen el valor del predio.

El aumento en el valor o interés sobre predios puede generar mayores impuestos para los propietarios y dependiendo de las capacidades de pago, los cambios pueden significar obstáculos para que las personas continúen con sus propiedades. No obstante, las situaciones más preocupantes asociadas al interés por la tierra tienen que ver con engaños a campesinos propietarios. Miembros de un consejo comunitario en el Cauca sostienen: "... entraban con bultos de billetes de mil a comprar las tierras de los campesinos". Así mismo, un funcionario de la Corporación Autónoma Regional del Cauca (CRC) sostiene que la entrada de la gran minería ilegal en el Cauca se dio a través de la fuerza y "la compra de tierras a precios muy bajos en contextos de pobreza".

En algunas ocasiones la actividad minera produce depreciación de las tierras y eso impacta directamente los intereses de los propietarios. En el municipio de Suesca, Cundinamarca un afectado por estos cambios sostiene: *"económicamente las tierras han perdido todo su valor, sobre todo las que circundan alrededor de la planta de [la empresa]. Nadie va a comprar una tierra al lado de una fábrica de cementos."*

14. Ausencia de normatividad para reasentamientos

Con frecuencia los reasentamientos involuntarios son una fuente de conflictividad en proyectos de infraestructura y de la industria extractiva; situación que se complica más ante la ausencia de marcos regulatorios como es el caso de Colombia.

Los reasentamiento no cuentan con procesos regulados, ni es forzoso el cumplimiento de los estándares internacionales sobre la materia⁹. Por lo tanto no es posible esperar que procesos esenciales para los reasentamientos, tales como censos, levantamientos topográficos y levantamiento de una línea bases, entre otros, cuenten con procedimientos transparentes preestablecidos, conocidos por todas las partes. Tampoco es posible conocer con exactitud los roles y responsabilidades que comunidades, empresas y agencias de gobierno deben jugar.

La ausencia de responsabilidades definidas y la casi total desvinculación de entidades públicas llevan a que procesos tan complejos como los reasentamientos no cuenten con posibilidades de arbitramento de disputas, que los procesos sean opacos, que no se dé una articulación planeada entre los proyectos de reasentamiento y los gobiernos municipales.

Esta circunstancia favorece la conflictividad, la especulación y la prolongación de los proyectos en el tiempo. Lleva además a que las empresas deban asumir roles que no les corresponde como adelantar censos para desarrollar los PAR (Plan de Acción para Reasentamientos). El código de minas vigente no hace mención alguna acerca de reasentamientos y se limita a referenciar el Art. 58 de la Constitución Política que define como utilidad pública a la minería en todas su ramas y fases, lo que habilita *“las expropiaciones de la propiedad de los bienes inmuebles y demás derechos constituidos sobre los mismos, que sean necesarios para su ejercicio y eficiente desarrollo”*.

Un caso que ilustrativo de los vacíos normativos y los problemas que se generan por esa razón se presenta en el Cesar. El Ministerio de Ambiente en 2010 ordenó a las empresas que operan en la región ejecutar el reasentamiento involuntario de tres comunidades (Plan Bonito, El Hatillo y Boquerón) por medio de las resoluciones 970 y 1525. Se podría argumentar que en esas resoluciones el Ministerio de Medio Ambiente asignó a las empresas mineras funciones que son de su competencia. El Ministerio argumentó que el reasentamiento no era una sanción contra las empresas a la que obligó a implementar este procedimiento sino que *“hacen parte de las medidas de manejo ambiental impuestas a las empresas para mitigar, corregir, compensar y prevenir los impactos ocasionados como consecuencia de la actividad económica autorizada mediante las respectivas licencias ambientales”* (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010). Esta decisión estuvo motivada por niveles de contaminación atmosférica que cuales sobrepasaron los límites establecidos en los Planes de Manejo Ambiental.

Al dejar en manos exclusivamente de las empresas se creó un vacío institucional que en gran medida aún no se resuelve pues la solución integral es ambiental, socio cultural, económica, espacial y de reintegración de las comunidades a una nueva vida como ciudadanos y como comunidades, lo cual

⁹ Al respecto consultar

1. Banco Interamericano de Desarrollo: *Reasentamiento Involuntario Política Operativa*
<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=822554>
2. Corporación Financiera Internacional: Normas de Desempeño de sostenibilidad ambiental y social, Norma #5
http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/55d37e804a5b586a908b9f8969adcc27/PS_Spanish_2012_Full-Documents.pdf?MOD=AJPERES

desborda lo que las empresas deben y pueden hacer. Esto no las exime de responsabilidades, sin embargo la garantía de protección de derechos no se limita a expedir normas, ésta se materializa en las actuaciones institucionales liderando, organizando y armonizando desde la función que le corresponde al Estado en todo sus niveles.

En entrevista sobre este tema afirmaba un funcionario del Ministerio de Medio Ambiente refiriéndose a las resoluciones citadas antes “... las responsabilidades de las empresas son de resultado no de medios”. Difícil no concluir que así descarga la institucionalidad en las instituciones la responsabilidad de gobernar.

Una de las comunidades sujetas a ser reasentadas decidió entablar negociaciones individuales con las empresas. A pesar que ya se le dio trámite a esa diligencia, algunos de los antiguos habitantes están regresando a lo que eran sus predios y ocupándolos nuevamente con el argumento de que las empresas no les han cumplido con el pago total acordado (El Pílon, 2015). Las otras dos comunidades argumentaron en las conversaciones que sostuvieron con el equipo de investigadores de CREER-IHRB que los plazos para realizar el reasentamiento se han excedido, que el operador a cargo del reasentamiento ha sido cambiado en varias ocasiones y que siguen estando sujetos a la contaminación que motivó la orden de reasentamiento.

Una de las empresas involucradas en el proceso argumenta que “El estatus del proceso difiere de acuerdo con las circunstancias y expectativas propias de cada comunidad. En todo caso, se adelanta cumpliendo los lineamientos, parámetros y mejores prácticas internacionales” y que

El principal inconveniente que se ha presentado ha sido el plazo establecido por el Ministerio del Medio Ambiente para ejecutar el reasentamiento [...] Estos plazos son técnicamente imposibles de cumplir. La experiencia internacional muestra que en promedio se requiere mínimo de 1 a 2 años para la estructuración del PAR y de 2 a 3 años para su implementación. Esa situación generó malestar en las poblaciones, resistencia y desconfianza por la dificultad de explicarles que esos procesos no se podían ejecutar en ese tiempo y se iban a demorar mucho más. Otro inconveniente que se ha presentado es la intervención de terceros que tienen una posición crítica sobre el proceso de reasentamiento y la actividad minera (Procesos de Reasentamiento de Plan Bonito, El Hatillo y Boquerón, 2015).

Entre los terceros mencionados hay organizaciones de la sociedad civil que se han comprometido con apoyar a las comunidades en el seguimiento, comprensión y organización social y negociaciones de los reasentamientos¹⁰. Sin embargo, según una empresa en el Cesar “algunas organizaciones no gubernamentales hacen campañas anti-mineras e indisponen a la población. Esto impide que los procesos avancen.” Según esta empresa, otras de las circunstancias que favorecen la conflictividad son las resistencias naturales al desarraigo, los miedos que se producen en los pobladores que deben reasentarse y el uso de argumentaciones ambientales o sociales como instrumento de otros propósitos.

¹⁰ Tierra Digna ha estado acompañando a los habitantes de Boquerón mientras que Pensamiento y Acción Social (PAS) ha estado con la comunidad de El Hatillo.

Tal y como lo menciona un miembro de la empresa, “el problema no es que haya ONG que sean críticas de los procesos de reasentamiento y de la actividad minera, siempre y cuando se establezca un diálogo maduro y sano que en últimas puede ayudar a proteger los derechos de las comunidades y la legitimidad de las empresas. El problema es lograr un diálogo productivo para poder cumplir con las resoluciones que ordenan los reasentamientos, y para que esto sea una oportunidad de desarrollo. Eso ha sido muy difícil.”

En la baja Guajira también se han realizado varios reasentamientos involuntarios. Algunas comunidades comparten la percepción que la empresa que realizó los reasentamientos no ha cumplido con todos los compromisos adquiridos durante la etapa de negociación. Una de los reclamos más frecuentes tiene que ver con fallas en el suministro de agua potable. En este punto hay que señalar que la empresa donó una planta de tratamiento de agua para el acueducto comunal que surte a algunos reasentamientos; en el momento que se hizo la investigación de campo tenía desperfectos mecánicos y estaba fuera de funcionamiento.

Otros aspectos relacionados con reasentamientos se desarrollan en el capítulo de acceso a condiciones de vida adecuada, vale señalar en otros aspectos relacionados con el acceso a la propiedad y los servicios ,las poblaciones reasentadas, a pesar de contar con una vivienda propia, han cambiado su forma de vida de forma radical, ellas señalan que estos procesos los lleva a un progresivo empobrecimiento. Muchas pasaron de disfrutar del acceso a sabanas comunales y terrenos baldíos para el cultivo y el pastoreo a tener poca tierra, aunque ahora la tienen titulada formalmente¹¹. Algunas personas y comunidades compartieron sus percepciones sobre esto Un miembro de una comunidad en la Guajira afirmó que el proceso de reasentamiento “*no es hacerle una casa bonita a una comunidad, sino que tenga todo lo que tenía en el anterior lugar, que tenga de qué comer y seguir sus actividades, seguir impulsando sus proyectos productivos*”. Un líder manifestó “*tienes que vender de forma individual, en una comunidad que está organizada de forma colectiva y después de que tu vendes no cumplen los acuerdos, hay un incumplimiento de acuerdos*”, mientras que otro líder afirmó: “*Los reasentados pasan muchos trabajos. Eso es una irresponsabilidad, sacar a la gente del territorio a que mueran de hambre*”.

Aunque muchos de los programas ofrecidos por la empresa son bien recibidos por las comunidades, hay una serie de dificultades a las que se enfrentan estas poblaciones que deberían ser atendidas de forma integral con el acompañamiento del Estado. Las familias beneficiadas por el reasentamiento ahora son propietarios formales de una hectárea de tierra en cuatro de los casos y en otro son titulares colectivos de 300 hectáreas. No obstante, la falta de acceso a agua les impide disfrutar completamente de su derecho a la propiedad de la tierra pues no tienen la capacidad de montar proyectos productivos agrícolas. La escasez de agua en ese departamento es una problemática asociada a las condiciones ecosistémicas y la sequía que se presenta actualmente en la región. La empresa ha propuesto como solución construir una bocatoma desde el Río Ranchería para surtir de agua los proyectos agrícolas.

¹¹ Lo anterior implica una transformación a nivel cultural: poblaciones con características rurales que se transforman en habitantes de zonas urbanas.

La empresa que ha realizado estos reasentamientos afirma estar comprometida con la prevención y mitigación de los impactos en las comunidades y explica que los reasentamientos son una medida de último recurso. Sostiene además que el proceso

incluye la participación de la comunidad en sus diferentes etapas: construcción de la base social, identificación de impactos y plan de compensación acorde a estos, selección de nuevo sitio y diseño e implementación del plan de reasentamiento que contempla aspectos sociales, económicos y ambientales (¿Por qué realizamos reasentamientos?, 2015).

Por otro lado, reconoce algunas las problemáticas enunciadas:

Hemos encontrado que debido al arraigo de las familias con su tierra de origen, se generan dificultades para su adaptación al nuevo sitio. Adicionalmente, identificamos que el restablecimiento de las actividades económicas o de generación de ingresos, también plantea un reto para un grupo importante de familias (¿Por qué realizamos reasentamientos?, 2015).

En ese sentido, ha diseñado una serie de estrategias para contribuir a la solución de los problemas enfrentados. Según la empresa, los programas de apoyo educativo han llevado a que algunos miembros de la comunidad realicen estudios superiores en distintas universidades. Esto sería un paso adelante en la formación de un capital humano dentro de las comunidades que, en el mejor de los casos (dada la tasa de desempleo en la región) les permitiría desarrollar actividades económicas mejor remuneradas. Otra estrategia implementada es la asesoría para el establecimiento de proyectos productivos aunque en este aspecto se han encontrado algunas dificultades de lograr la sostenibilidad de los emprendimientos¹². Aun así varias familias se han beneficiado y están en vías de lograr un nivel de auto-sostenimiento a partir de estas iniciativas.

Algunas de las problemáticas mencionadas han empezado a ser discutidas entre las comunidades en El Cesar en proceso de ser reasentadas y la empresa por medio del establecimiento de un espacio denominado Mesa de Diálogo que se reúne mensualmente. En ese espacio tienen representación los tres reasentamientos y se ha avanzado en temas de interés de las comunidades. En esta mesa, además de las comunidades reasentadas y la empresa también participa la ANLA y CORPOCESAR. Cualquier presencia de otra autoridad ha sido infrecuente y esporádica Según testimonios de las comunidades, la única participación por parte de la alcaldía sucedió en una primera etapa del proceso y por medio de un convenio/contrato en el que la alcaldía recibía una compensación

¹² En el trabajo de campo se identificó que varias familias se han volcado a la construcción de casas con el fin de arrendarlas o a la adquisición de mototaxis. Ninguna de estas actividades es autosostenible; la segunda es informal. Un líder afirmó que “los proyectos productivos que se están implementado no son sostenibles en el tiempo. La mayoría de proyectos están enfocados hacia el mototaxismo la cual es una actividad que no está regulada”. En el tema de la construcción de vivienda se afirmó que “lo mínimo esperado como ganancia final [mensual de los proyectos productivos] está alrededor de 2 salarios mínimos mensuales, las casas que se pueden llegar a construir con el presupuesto disponible no logran producir la suma esperada”. Durante la investigación se logró establecer que el monto promedio adquirido por el arriendo de estas viviendas está alrededor de los \$200.000.

económica por su participación. En la actualidad la participación de la alcaldía se interrumpió a raíz de la terminación del contrato.

Otros casos de desplazamiento involuntario de poblaciones

Las afectaciones ambientales la por práctica de la minería también pueden causar un impacto en la morfología de los suelos, ocasionando que agricultores y miembros de la comunidad deban desplazarse a otros municipios.

Este es el caso de la afectación a un centro poblado por un fenómeno de deslizamiento atribuible a la minería, que ocurrió en el barrio Villa Jackie en el Tunjuelo. Las malas prácticas de una empresa en la extracción de materiales para la construcción causaron inestabilidad en los taludes del suelo, generando grietas y remociones en masa. Este suceso resultó en el deslizamiento y la desaparición completa del barrio. Al respecto, el diario El Tiempo, anunció que la empresa se comprometió a adquirir los predios y a sufragar los costos de la reubicación transitoria de las 90 familias afectadas. (Redacción El Tiempo, 2009)

Respecto a este tipo de afectación, En Corrales, Boyacá una empresa que extrae materiales para la construcción ha generado contaminación sobre fuentes de agua y pastos, impidiendo que los agricultores puedan continuar con sus actividades productivas. Un miembro de la comunidad del municipio de Corrales expresó:

Al hacer la operación se han tapado nacederos de agua y zanjones. Cuando se tapa el zanjón se llena de tierra y cuando baja la quebrada baja puro barro. Esta zona es muy árida y las pocas fuentes de agua no se cuidan. Las fuentes de agua están dentro del título que opera la empresa. [...] El problema es que ahora los locales se van de la vereda, porque no hay condiciones dignas para vivir, no hay agua para cultivos, la contaminación llega a los pastos y se enferman. Entonces las personas se van a Sogamoso a trabajar.

Un caso similar ocurre en los municipios de Tabio, Cundinamarca y Firavitoba, Boyacá, donde la cercanía de la actividad minera ha generado afectaciones ambientales causando desplazamientos a los dueños de predios. En ambos casos las empresas mineras acuden a la compra de los predios por precios significativamente bajos. Los finqueros al ser receptores de la contaminación y el ruido que causa la actividad minera prefieren vender sus tierras y desplazarse a otros municipios. Así lo expresa un líder comunitario de Firavitoba: “Las empresas desplazaron a los dueños de los predios porque les compraron esas tierras por centavos, la mayoría se vinieron para la ciudad y aquí no hay en que ocuparse.”

15. Uso de tierras en minería con aptitud para otras actividades productivas

La actividad minera llevada por procesos de titulación descontrolada, prescindiendo de consideraciones de armonía con las visiones de desarrollo en los territorios ha llevado a controversias asociadas a la relación del ejercicio del derecho a la propiedad, incluyendo la determinación de su uso y su vocación productiva frente a la expansión de la minería.

Estas controversias se materializan en superposición de tierras tituladas y solicitadas para minería con áreas que tienen vocaciones diferentes, incluyendo otras actividades productivas o formas de ocupación del territorio de poblaciones locales, incluyendo las que practican comunidades étnicas.

Esto se ejemplifica en un caso de un propietario en el Valle del Cauca cuyas tierras están ubicadas en un área declarada en POT municipal como como destinadas para la construcción de vivienda de interés social o prioritario. No obstante al elevado valor de las propiedades, se adjudicaron y solicitaron títulos para la extracción de materiales de construcción. Los titulares y solicitantes de las concesiones mineras sobre los predios han interpuesto amparos alegando que los avances para la construcción de vivienda son una perturbación de la actividad minera, aunque hasta el momento han sido resueltos a favor del propietario de la tierra (Amparo Administrativo ante la ANM, 2015). El propietario de los predios considera: “ningún título de material de construcción puede generar mayor utilidad pública que la construcción de vivienda de interés social en lugares estratégicos como mis predios”.

Sin embargo, las controversias entre la función pública de la tierra para el bienestar de las comunidades locales y el carácter de utilidad pública de la minería no solo se presenta en casos de áreas estratégicas destinadas para la construcción de vivienda de interés social. Existe una posición compartida por numerosos investigadores, comunidades y organizaciones no gubernamentales que consideran se debe hacer una evaluación costo beneficio previa a las transformaciones de territorios por la minería, incluyendo costos ambientales y culturales (Contraloría General de la República, 2013).

Algunas comunidades étnicas de Quibdó, Chocó, tienen como principal medio de subsistencia la extracción de arenas de manera artesanal en áreas rurales pertenecientes a sus territorios colectivos. No obstante, representantes de los consejos comunitarios aseguran que se les ha limitado las posibilidades de hacer uso de sus territorios por acción de titulares mineros y ocupación de mineros informales.

Un miembro de una comunidad étnica en Condoto sostiene: *“La forma de extraer el mineral con retro es una técnica traída del Bajo Cauca, lo anterior generó el desplazamiento de la minería artesanal, que fue cambiada por la mecanizada”*.

Asimismo, otro miembro de una comunidad étnica en la región del San Juan afirma que la minería artesanal dejó de existir porque ya no queda tierra para trabajar:

la gente aquí, no me da pena decirle, la gente aquí aguanta hambre. Aguanta hambre porque el sistema económico que era la minería artesanal se acabó, ¿sí? y como les digo, ya no se consigue tierra para las personas laborar, ya, mejor dicho, que ya la minería artesanal aquí se acabó.

No obstante, de acuerdo a otro habitante de Condoto la minería mecanizada no solo ha desplazado las prácticas artesanales de minería en territorios étnicos, esta actividad también ha reemplazado la práctica de la agricultura:

nos toca traer los víveres de Pereira o Córdoba por ejemplo, eso encarece muchísimo los precios de los alimentos y eso es producto de la minería. La gente no cultiva más, se dedica a la minería, toca traer las cosas de afuera todo se encarece y cuando la minería se va, con la plata, el costo de vida se queda

Sin embargo, el cambio de la agricultura por la minería, de acuerdo con un representante comunitario en Condoto, no se dio solo por elección sino por la escasez de tierras para trabajar *“quienes eran agricultores se quedaron sin tierra para cultivar, y terminaron cambiando la agricultura por el bahareque”*.

Esta situación, de acuerdo con un representante del gobierno local tiene que ver con malas prácticas de la minería en los territorios étnicos, entre ellos el cierre de minas. *“Una vez extraído el mineral es poco común que los mineros hagan retrolleado, entonces quedan los charcos y pozos que cuando llueve y se empoza permite la proliferación de mosquitos portadores de paludismo, malaria, dengue o chikungunya”*. En concordancia con esto, otro habitante del San Juan explica: *“Cómo muchas veces se iban sin hacer el retrolleado, quedaron solo los suelos y un suelo estéril donde son se puede sembrar nada. [...] ya no hay dónde sembrar, estamos en una situación económica pesada”*. Asimismo, el personero de un municipio del San Juan afirma:

la actividad minera ha generado una serie de destrucción de recursos naturales para la subsistencia además de una afectación social que ha generado un desplazamiento por la actividad minera, porque la gente ya no tiene donde cultivar ni medios para subsistir.

Por otro lado, uno de los participantes en un conversatorio realizado en la región del San Juan enfatizó su preocupación acerca de cómo la minería de retro estaba acabando con los medios alternativos de subsistencia como la caza y la pesca:

con la llegada de la minería ya tampoco se puede ir de caza, porque no hay ni bosque ni animales [...], solíamos cazar: el armadillo, guagua, tatabro, guatil, perdiz, oso perezoso etc y en el río tampoco se puede pescar porque ya no hay peces: el dentón, la zabaleta, la mojarra, a pesar de que algunos mineros reforestan, como el bosque se demora en crecer... Supongo que los animales se demorarán en volver, si es que lo hacen.

De acuerdo con el secretario general de la alcaldía de un municipio en la región del San Juan, las transformaciones territoriales y de prácticas ancestrales también significaron conflictos por la tenencia de la tierra:

la tierra es netamente minera, con la llegada de las retros, en los 80, dejó de ser la alternativa y se volvió un conflicto por la tierra porque tradicionalmente la minería no era la actividad principal sino que compartía con otras actividades que también necesitaban de la tierra, como la agricultura, de esta manera el conflicto se volvió un conflicto por la tenencia de la tierra, eso desintegró familias.

De acuerdo, con el personero del mismo municipio, las tensiones por la tenencia de la tierra tenían de por medio la presencia y acción de grupos armados. *“Esta minería [la mecanizada], fue asociada a*

grandes grupos santos y no santos, eso implicó el desplazamiento del barequeo y haciendo que se produzcan las guerras por territorios con potencial para ser explotados en términos mineros”.

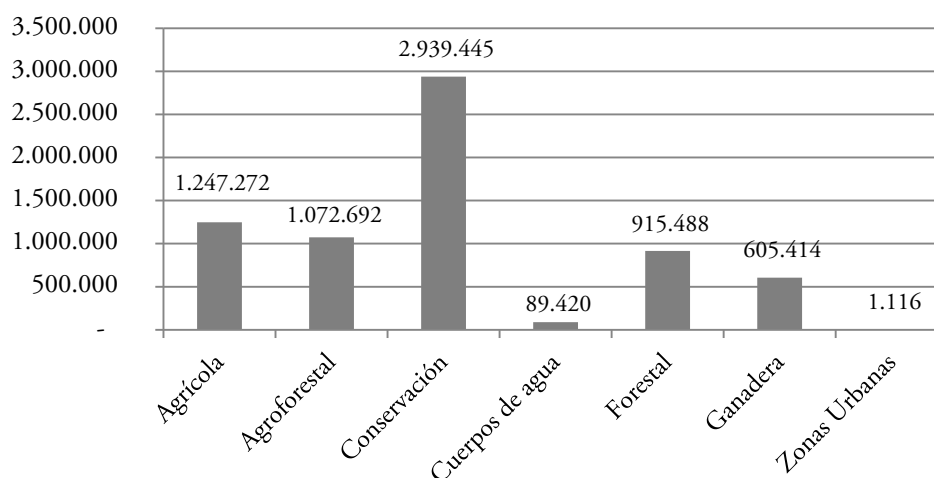
Sobre esto, un líder de un consejo comunitario de la región sostiene que el papel de los GAI es tan determinante en conflictos asociados a la minería que, en una época, cuando había problemas asociados a la tenencia de la tierras e intereses mineros, las personas recurrían a los GAI y no a ellos:

la gente acude a nosotros sobre todo con los conflictos internos respecto a la tenencia de la tierra pero no cuando está inmersa la minería porque en ese caso, la gente recurría a las fuerzas irregulares que eran las que tomaban decisiones y resolvían el caso. En realidad los conflictos respecto a la minería eran solucionados sobre todo por los las fuerzas irregulares. Cuestiones ya no sobre minería la gente recurre a nosotros. Hoy en día los conflictos alrededor de la minería ya no hay casi porque no hay minería como había antes, por dos razones: ya se agotó la que estaba fácil y la que queda demanda todo el proceso técnico y legal mediado por un capital que soporta todo eso.

En concordancia con lo expuesto, un documento oficial de la URT respecto a la situación del Alto Andágueda expone serias preocupaciones relacionadas con afectaciones territoriales causadas por la minería:

El ejercicio de caracterización de afectaciones territoriales en el Alto Andágueda realizado por la Dirección de Asuntos Étnicos de la URT, evidenció el daño perverso que causa la minería practicada en territorios ancestrales cuando se realiza en contravía de los usos y costumbres de las comunidades étnicas y sin garantías a sus derechos. Estos daños son tanto a nivel socio-ambiental como a nivel cultural. La afectación al derecho a la salud y la vida por causa de los daños ambientales producidos por las actividades mineras sobre el resguardo son de la mayor envergadura, así como los daños causados en el tejido social de estas comunidades, para quienes el territorio es fundamento de vida (Unidad de Restitución Tierras, 2014).

Gráfica 1 Área titulada o solicitada para minería (ha) por vocación de uso alternativo



Fuente: Elaboración propia con información de mapa de vocación de uso de suelo CORPOICA (2012) e información de títulos y solicitudes mineras a 2014 del Catastro Minero Colombiano.

Las consideraciones de la URT implican el reconocimiento de una institución del Estado sobre la vulneración de derechos de comunidades étnicas en contextos mineros y que las comunidades étnicas, en algunos casos, se ven obligadas a migrar por la combinación de múltiples tipos de violencias en sus territorios.

Sobre esto, un representante de la iglesia en la región afirma: *“Le explicaba que la retro dejó a muchos sin tierra así que hoy para poder sustentar a la familia, un miembro debe migrar, sea Medellín, Cali o Bogotá, para poder mandar plata”*.

La combinación de titulación descontrolada minera sin concertación con los territorios, y la entrada de minería criminal bajo la tutela de GAI y BACRIM ha llevado a un conjunto de impactos severos sobre el ejercicio de derechos esenciales: al medio ambiente sano, a condiciones de vida digna, a la salud, a la libre circulación que se suma a las amenazas sobre líderes y comunidades cuando se oponen a este orden de cosas.

El resultado son poblaciones doblemente victimizadas: una vez por el crimen organizado y la destrucción de los hábitats y el capital social y otra vez por la incongruencia entre la actuación del sector minero con las vocaciones de los territorios, incluyendo la minería tradicional, ahora desplazada por las retroexcavadoras con título y sin título.

No sorprende entonces que fenómenos como migraciones masivas como en Buriticá se presenten con frecuencia, cuando no son otra cosa que el desplazamiento de poblaciones que no encuentran opciones de acceso al sustento. Estos no son, a la vista de estas causas, situaciones sorprendentes, son la manifestación de dinámicas de conflicto y ausencia de Estado en los territorios.

16. Inadecuados cierres de minas

En municipios de Cundinamarca como Suesca, Sibaté, Tabio, Tausa y Soacha, el abandono de tierras después de la explotación a cielo abierto representa una de las mayores afectaciones debido a las omisiones en la recuperación de los predios que genera pasivos ambientales a lo largo del territorio. Un profesional de la Secretaría de Ambiente de Soacha señalaba que: “...*El principal problema que se presenta son los pasivos ambientales que deja la minería.*” Coincidía, un líder comunitario del municipio de Suesca: “...La explotación es un fracaso, dejan desoladas las tierras, las dejan abandonadas después de la explotación a cielo abierto.”

Incluso, desde la Secretaría de Ambiente de Bogotá, se manifestó un interés principal en buscar solución a este tema:

Estamos exigiendo que todas esas actividades extractivas en zonas no compatibles con la minería se restauren las áreas, porque hay instrumentos y la norma especial genera un instrumento que se llama el Plan de Manejo de Recuperación y Restauración Ambiental, el PMR, entonces estamos tratando que esta cicatriz y estos pasivos ambientales no se mantengan ahí, que no sigan porque finalmente la minería está generando unos pasivos ambientales, que si no los gestionamos adecuadamente, y los responsables de la actividad no los manejan, vamos a terminar asumiéndolos nosotros como Distrito Capital y podemos hacer el supuesto de que el Estado sigue asumiendo los pasivos de toda esta actividad que la gente durante muchos años desarrolló, y finalmente nunca asumió con responsabilidad.

En algunos municipios de Boyacá y Cundinamarca algunas empresas no cumplen o no cuentan con planes de restauración ante afectaciones ambientales. En contextos en los que se desarrolla explotación de materiales de construcción a gran escala, las empresas se comprometen con los gobiernos locales y las comunidades a restaurar el territorio afectado. Los incumplimientos frente a estos compromisos han causado inconformidad de la comunidad frente a la actividad minera. Un líder comunitario del municipio de Firavitoba, Boyacá sostuvo:

La empresa [...] lleva dos o tres años explotando más de 250 metros, y hasta ahora no ha reforestado ni ha hecho ninguna restauración como había prometido. Ya no se ven los pajaritos. Este era un sector de zorro, comadrejas y perdices pero ya de eso no existe nada.

Un caso similar se presenta en la localidad de Ciudad Bolívar, Bogotá, donde las principales denuncias y quejas de la comunidad se resumen a contaminación de cuerpos de agua, afectación a la calidad del aire, tránsito de volquetas y daños en la malla vial. De acuerdo con el PMA de la mina La Esmeralda estas afectaciones no deberían estar ocurriendo, ya que cuentan con planes para su mitigación. No obstante, la CAR en Soacha realizó diversas visitas en las que comprobó su no cumplimiento.

Una funcionaria de la alcaldía de Duitama, Boyacá expuso:

“...La empresa tiene un plan de responsabilidad social con el mantenimiento de viviendas y con los colegios pero no ha restaurado. Han hecho mejoras respecto a la escorrentía, pero

aún hay afectaciones por la deforestación. Lleva 20 años explotando y siguen deteriorando los recursos cada vez más. Antes habían dos quebradas pero se secaron totalmente. La deforestación no se ha realizado. Lo único que dicen es que su presencia genera desarrollo para la comunidad.

En medio de la frágil vigilancia de entidades varias comunidades étnicas con derechos territoriales o propietarios de tierras donde se planea o extraen minerales llegan a acuerdos (algunos en medio de tensiones) con mineros formales o informales. Esto para que exista algún tipo de control y compensación ante los impactos ambientales de la minería. El diagnóstico para la identificación de áreas susceptibles de formalización minera en el departamento del Chocó realizado por el IIAP en convenio interinstitucional con el Ministerio de Minas describe estos acuerdos:

La minería mecanizada es la que mayor demanda frente al establecimiento de acuerdos. Con la incursión de foráneos con retroexcavadoras y dragas, y dadas las particularidades de la titularidad colectiva de los territorios, administrados por sus autoridades étnico territoriales quienes en su defensa por la preservación de éstos, han establecido reglamentos internos que de una u otra manera, les permitan minimizar y mitigar las repercusiones negativas que ha venido dejando la explotación minera mecanizada, irracional y sin control en estas áreas. Estos reglamentos locales tratan de abordar aspectos económicos y de recuperación ambiental, soportados con avales o acuerdos para el aprovechamiento de los recursos naturales, unos surgidos de manera tradicional y otras en medio de tensiones, fruto de dinámicas más recientes (IIAP, 2013).

La limitada acción de vigilancia y de forzar el cumplimiento de normas de recuperación de pasivos llevan a que coincidan comunidades, funcionarios públicos y mineros en Antioquia, Córdoba, Cauca y Chocó en la apreciación de los impactos originados en el mal cierre de minas (formales e informales) y el incumplimiento de estos acuerdos por algunos mineros que ya no están interesados en permanecer en esas regiones. Esta situación afecta tanto a los propietarios de los predios, en cuanto a las posibilidades de aprovechamiento productivo de sus tierras como a los vecinos y el ejercicio de derechos étnico territoriales. Sobre esta situación un funcionario de CORANTIOQUIA, refiriéndose a minería aluvial, afirma: *“Mal cierre de minas significa estancamiento de agua relacionado con proliferación de enfermedades por vectores”*.

Otra dimensión de estos daños se manifiesta en los entornos de conflicto y represión de la minería ilegal, en un diálogo sostenido con mineros en el Nordeste Antioqueño, uno de los conflictos principales identificados por los asistentes es el cierre de las minas. Sobre esto, mineros informales de Ayapel, Córdoba, afirman que algunos están comprometidos con las compensaciones ambientales y procuran hacer cierres de minas y reforestaciones. Sin embargo, estos mineros han sido objeto de operativos y en algunos casos arrestados, incluso en las etapas de cierre.

También, en un diálogo con mineros del Suroeste de Antioquia, un minero informal afirma: *“...es que no ha habido esa posibilidad de hacerlo, nosotros tratamos de diluir el ataque que nos hacen, entonces en lugar de atacarnos deberían darnos instrucciones, así todo estaría controlado y no habría ningún problema”*.

17. Restricciones para el acceso a tierras y sabanas comunales

Algunas de las afectaciones que se reportan por las comunidades en territorios étnicos, tienen que ver con casos de restricciones para el acceso a tierras y sabanas comunales usadas para actividades tradicionales de subsistencia por expansión de actividad de grandes empresas mineras.

En la baja Guajira habitantes locales que se autodefinen como afrodescendientes, si bien aún no cuentan reconocimiento del Ministerio del Interior, sostienen que se presentan varias instancias en las que las empresas mineras terminan por cerrar el acceso a tierras de uso comunal. Un miembro de una de estas comunidades expresó que “las tierras para pastoreo eran baldíos pero con la llegada de la minería se quedaron con ellos. Llegaron haciendo campamentos en lugares que no eran de ellos y la gente empezó a cercar sus tierras para delimitar propiedad”. Otra persona en le mismo diálogo manifestó:

“...Lo que quiere la empresa es que uno no cultive para que se muera de hambre, por eso no quiere que sembremos ni yuca, ni plátano, porque eso dura más tiempo. Una roza de plátano puede durar hasta 25 años, en cambio el maíz es de corta vida.

Según otro miembro de la comunidad, el cerramiento de tierras para la explotación minera también tiene consecuencias sobre actividades tradicionales como la caza y la pesca:

se pescaba en el río [...] que producía mucho pez y muchas variedades y había muchos pozos, eran tan hondos que incluso en el verano a veces no se secaban. Cuando no se podía pescar allí íbamos al Río Ranchería que es un río mucho más grande, con más caudal”. Según la misma persona, en la zona había muchos animales de cacería “como el venado, cuáquero, zaínos, pajuil, guacharaca, conejo, machángala, morrocón, báquiro... La cacería era con fines alimentarios y no de comercio, esto permitía que hubiera suficientes animales.

Las personas que manifestaron este punto de vista hacen parte de comunidades que ya fueron reasentadas y que decidieron quedarse en su territorio en resistencia a esa medida por diversas razones. En ese sentido, la empresa cumplió con ofrecer una alternativa para el reasentamiento. No obstante, el que se presenten este tipo de situaciones denota la complejidad de los procesos sociales en los entornos de gran minería y señala una falencia en el diseño y ejecución de política pública en materia de reasentamientos. El Estado no ha tomado medidas para proteger los derechos de estas comunidades ni para reglamentar las condiciones que deben ser acatadas por las partes. La ausencia de un marco regulatorio sobre reasentamientos no exime al Estado de su obligación de actuar como garante, mediador y orientador en estos contextos ni a las empresas a aplicar integralmente estos estándares a pesar de la ausencia de regulación explícita sobre reasentamientos

En ese mismo sentido, una comunidad wayúu expresó que “La gente se dedicaba al campo, en ese entonces no se dependía de un salario para sobrevivir”. Según lo expuesto por los miembros de esta comunidad, la transformación de comunidades agrarias dedicadas a actividades de subsistencia que pasan a tener una relación salarial habría implicado una transformación profunda de las prácticas comunitarias, tradicionalmente asociadas a la tierra y la interrelación entre distintas comunidades agrícolas: *“La gente cultivaba todo lo necesario para la alimentación y el resto se intercambia con las*

comunidades vecinas. “Todo eso [la tierra] era libre para nosotros, podíamos cazar a donde sea, no teníamos problemas, se era libre libre”.

Esta problemática está asociada a la ausencia de regulación por parte del Estado en las regiones y la informalidad en la tenencia de la tierra: “Nosotros teníamos 10 hectáreas, pero si usted tiene en cuenta el territorio en el que pastoreaban, eran más de 20000 hectáreas [...] luego llegó la minería y los terratenientes y nos dejaron sin nada. nosotros nunca pensamos que iba a llegar la minera a sacarnos”. Un líder comunitario expresó lo anterior en pocas palabras: “[las empresas mineras] se hicieron dueñ[a]s de tierras productivas [...] campesino sin tierra no es campesino”.

La falta de claridad en la tenencia de la tierra y la poca efectividad del Estado en la formalización de propiedad y reconocimiento de derechos étnico territoriales genera este tipo de situaciones. El uso libre de baldíos ha sido una práctica común en muchas zonas rurales (LeGrand, 1988). Esa relación entre el uso, la tenencia y las comunidades no ha sido objeto de un reconocimiento efectivo, y por lo tanto, no se ha avanzado en estrategia que garantice la protección de los derechos étnico territoriales y de propiedad. La titulación minera y la adquisición de tierras realizada por las empresas en estos casos terminan por ponerlas en conflicto con las comunidades. Éstas no se sienten adecuadamente compensadas ni protegidas por el Estado en negociaciones en las que se establece una relación que perciben como asimétrica.

También se presentan migraciones de colonos y en algunos casos de actores ilegales que buscan usurpar tierras tituladas y/o ocupar baldíos ocupados por los habitantes de la zona. Estas dinámicas agudizan los conflictos por la tenencia de la tierra (Velasco, 2014). En estas situaciones, a pesar de la debida diligencia que puedan implementar empresas, el potencial de generación de conflictos relacionados con la tierra es alto.

La constitución del resguardo de la media y alta Guajira en 1984 por medio de la resolución 015 emitida por el INCORA en ese año ha generado una serie controversias en torno a la propiedad privada, el uso del suelo para actividades mineras y la construcción de infraestructura dedicada a prestar servicios de transporte de materias primas. Aunque la minería en la zona predata la declaración de resguardo del territorio por unos años, los wayúu argumentan que el territorio ha sido ocupado por ellos desde antes de la constitución del Estado colombiano:

La Guajira tiene la primera resolución [para la fundación del resguardo] en 1984 y [la empresa] ya estaba asentada. Eso nos les da el derecho de decir que antes eso era de la nación. Eso era de los wayúu territorialmente. Se demuestra con nuestras generaciones, restos humanos, eso nos da la escritura de nuestro territorio. Siglos de permanencia en este suelo. Antes del Estado ya era territorio wayúu. [...] En el momento de la resolución del resguardo no delimitaron ni hicieron excepciones de área para la operación minera. Aquí se pasa por encima de eso y nadie lo toma en cuenta. Una revisión minuciosa va a arrojar que hay muchas propiedades privadas dentro del resguardo.

Una líder de una comunidad indígena de la alta Guajira afirmó: “donde ahora queda la ciudadela de la empresa, solía ser puro monte y estaba lleno de pasto. Ahí era el comedero de los chivos, ahora no hay donde meterlos a pastar”. Su relato de cómo llegó la operación minera a la zona es la siguiente:

cuando llegó la compañía no había derechos humanos, nosotros no valíamos nada. Eso tumbaban casas, tumbaban las enramadas [...] A nosotros nos corrieron cuando fueron a poner el puerto. Nos quitaron los ranchos, tumbaban los ranchos, tumbaban todo. Sacaban las cosas con la policía. Ellos no compraron nada. Daban \$20.000, \$10.000, \$6000 por las mejoras. Eso es lo que dieron.

La relación cultural con el territorio y su dimensión sagrada es algo que también se resalta¹³:

nosotros no somos mandados del gobierno para cuidar su tierra. Él no tiene su abuela enterrada ahí. Mientras que la de nosotros sí está ahí, en el cementerio. El cementerio quedaba allá adentro. Nos pasamos de allá y lo movimos para acá. Lo sacamos de allá [tierra ahora ocupada por la empresa] porque ellos dijeron que había que sacarlo.

Es relevante señalar que varios de los proyectos mineros mas grandes son anteriores a la constitución de 1991. Esto se traduce en que las obligaciones de protección de derechos de minorías, la jurisprudencia que hoy las rige, la consulta previa, los mecanismos de protección de derechos como la tutela no existían. Algunas empresas han procurado llevar a cabo actualizaciones de sus procesos para ponerlos acordes a las exigencias legales post constitución de 1991. Tal es el caso de los EIA y PMA que no fueron exigencias en los grandes proyectos mineros desarrollados en los 70s y 80s.

Lo anterior explica el origen de varias de las situaciones observadas, sin embargo cabe señalar que las empresas en casos como la adquisición predial no tiene limitaciones impuestas por la ley, puede hacer todo lo que sea necesario menos lo que contravenga la ley. En los reasentamientos esto no siempre ha sido el caso, aunque es también visible una curva de aprendizaje desde los primeros casos como Tabaco a los más recientes como Tamaquito en la Guajira.

Es importante resaltar que la empresa a la que se hace mención ha revisado sus prácticas desde el momento al que se refieren los entrevistados (principios de la década de los 80) a hoy. A pesar de los tratados internacionales sobre derechos humanos que existían para esa época, las empresas aún no disponían de marcos de referencia para guiarlas en la implementación de proyectos con un enfoque de derechos. Con el surgimiento de iniciativas como la Directriz Operacional para reasentamientos del IFC de 1990, el Global Compact del 2000 o los Principios Rectores de la ONU sobre Empresas y Derechos Humanos de 2011 se han ampliado las responsabilidades y la rendición de cuentas de las empresas, y por ende, se han mejorado prácticas corporativas. A esto se le puede sumar la implementación de programas con énfasis social que buscan mitigar distintas carencias actuales de las comunidades locales.

La vía férrea que atraviesa la media y alta Guajira también es un factor que limita la posibilidad de disfrutar derechos étnico territoriales y de propiedad de los habitantes de las rancherías que la bordean. En una de estas rancherías la autoridad tradicional afirmó que la tierra que ellos han ocupado tradicionalmente quedó dividida en dos por el ferrocarril. Su abuelo vivía al otro lado y cuando se construyó la vía tuvo que dejar su corral abandonado. La empresa les reconoció un dinero

¹³ El Cementerio es uno de los lugares sagrados para el pueblo wayúu.

para que pudieran pasar toda su ranchería al lado de la vía que ahora habitan. La tierra del otro lado aún les pertenece pero otras personas perciben el ferrocarril como lindero y ocupan su predio.

Sobre esto, una autoridad tradicional indígena de La Guajira sostiene:

El daño cultural es el siguiente: primero, fraccionan el territorio. En un territorio donde queda el cementerio y donde beben los animales a un lado (del tren) y las viviendas al otro, lógico que el tránsito de los animales conduce a que los atropellen. Culturalmente nos rompió la tradición. Que si se emborrachó en el cementerio y atraviesa también lo atropella. Animales personas, territorio y todos los demás valores son atropellados.

Al respecto vale la pena señalar que la empresa que opera esta vía férrea ha establecido un protocolo de seguridad para evitar este tipo de situaciones. Según entrevistas realizadas con funcionarios de la empresa, el número de vidas salvadas por la implementación de las medidas de protección es exponencialmente mayor a las fatalidades de personas y animales que no se han podido evitar.

La empresa también ha adelantado campañas pedagógicas que pretenden sensibilizar a la población sobre los riesgos que representa el paso constante del tren por el territorio y salvaguardar de esa manera su vida. Además, ha apoyado al centro de salud de la comunidad vecina del puerto con una unidad móvil para atender emergencias médicas en la zona de puerto y una parte de la vía férrea. Por otra parte, ha establecido una fundación encargada específicamente del fortalecimiento de las comunidades indígenas y un programa de gestión social que maneja el relacionamiento con las comunidades para generar la licencia social en las zonas de explotación y embarque. Como complemento de lo anterior, la empresa ha establecido mecanismos de quejas y reclamos para que las personas puedan presentar su inconformidad o denuncia ante una instancia que se encarga de darle trámite a esas peticiones.¹⁴

18. Contradicciones entre políticas del sector minero y ordenamiento ambiental del territorio

El ordenamiento ambiental de territorios presenta contradicciones con los procesos de titulación minera, y por supuesto con la acción de grupos ilegales. Esta tensión se manifiesta de manera especial con comunidades étnicas y sus derechos territoriales.. Estas, principalmente, se encuentran asociadas a 1) la falta de actualización y coherencia de instrumentos para el ordenamiento del territorio con las realidades y expectativas de las comunidades 2) la incompatibilidad de las expectativas de las comunidades y el ordenamiento ambiental del territorio con las transformaciones que puede significar el otorgamiento de licencias para minería y/o explotación de hecho por parte de mineros informales.

Un ejemplo de lo anterior tiene que ver con el establecimiento de zonas de procesamiento de minerales. Mineros en Antioquia, Cauca, Nariño y Chocó argumentan que algunos gobiernos locales no aceptan incorporar en los planes de ordenamiento nuevas áreas de uso industrial para la

¹⁴ <http://www.cerrejon.com/site/desarrollo-sostenible-•-responsabilidad-social-rse/oficina-de-quejas.aspx>

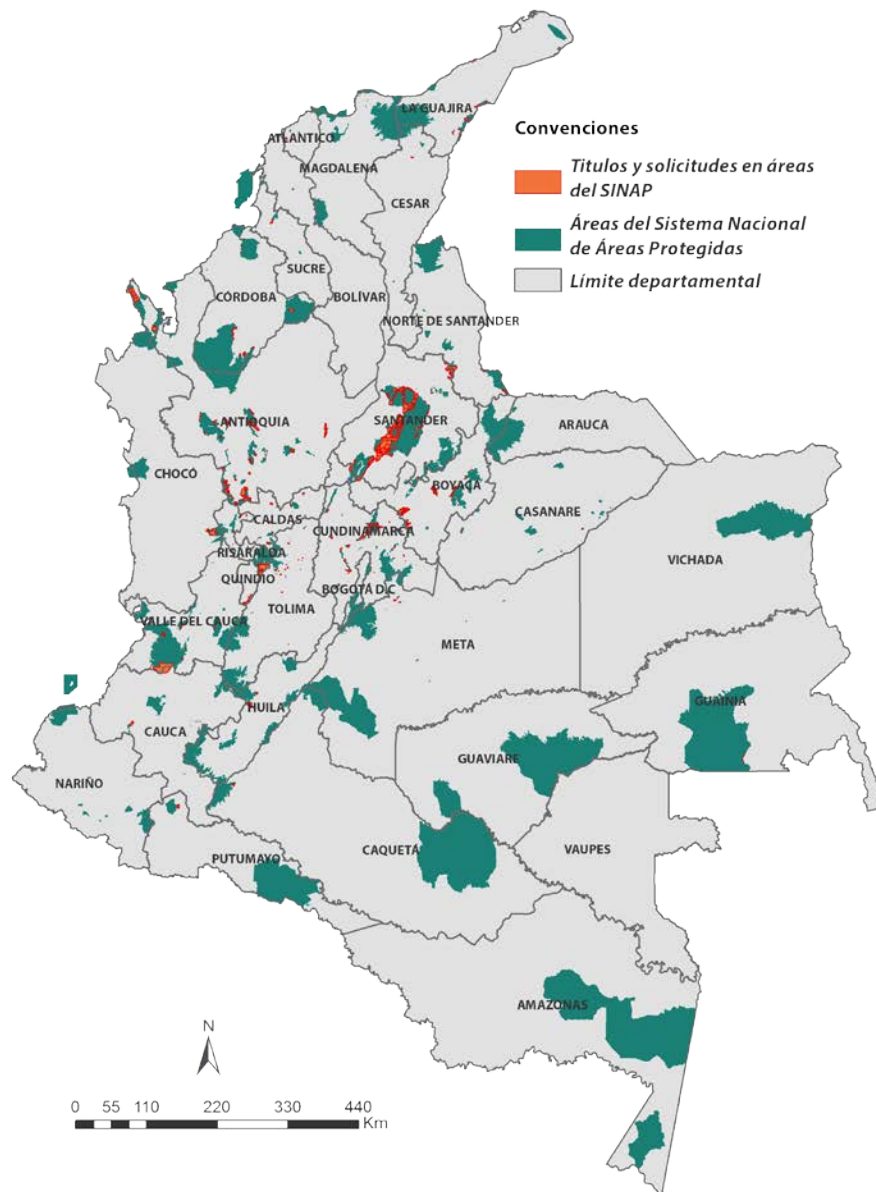
instalación de entables o plantas de beneficio. A pesar que esta es una preocupación generalizada de los mineros de oro en Antioquia, Cauca, Chocó y Nariño, cada negación responde situaciones específicas de cada sitio. Estas, por un lado, tienen que ver preocupaciones de autoridades o comunidades locales, incluyendo propietarios por posibles afectaciones que las actividades mineras puedan generar en sus entornos. Las razones más frecuentes tienen que ver con la superposición de los lugares de interés con: 1) áreas de reserva establecidas 2) áreas de interés para otros usos, incluyendo el desarrollo de otras actividades productivas prioritarias para las poblaciones locales y áreas urbanas¹⁵ 3) áreas sensibles identificadas dentro de los ordenamientos ambientales.

El punto de reflexión aquí es que la armonización de las actividades mineras y el territorio constituye un reto en todos los niveles, no solamente el nacional. No siempre los intereses de comunidades mineras son necesariamente el referente guía para asegurar respeto a derechos como por ejemplo la salud. En la sección del derecho a la salud y a un ambiente sano se refieren casos como el uso del mercurio, la ubicación de entables o el uso de agua que genera afectaciones a los derechos humanos y son efectos de política pública nacional. La pregunta que surge es hasta qué punto se involucran en una lógica de protección de derechos los gobiernos locales para armonizar minería y sostenibilidad de los territorios.

¹⁵ El Suroeste de Antioquia y el área del Macizo Colombiano en el Cauca son los principales referentes identificados.

Mapa 6 Títulos y solicitudes a 2014 en áreas del SINAP (Sistema Nacional de Áreas Protegidas) de Colombia

Fuente: Elaboración propia con información de títulos y solicitudes mineras a 2014 del catastro



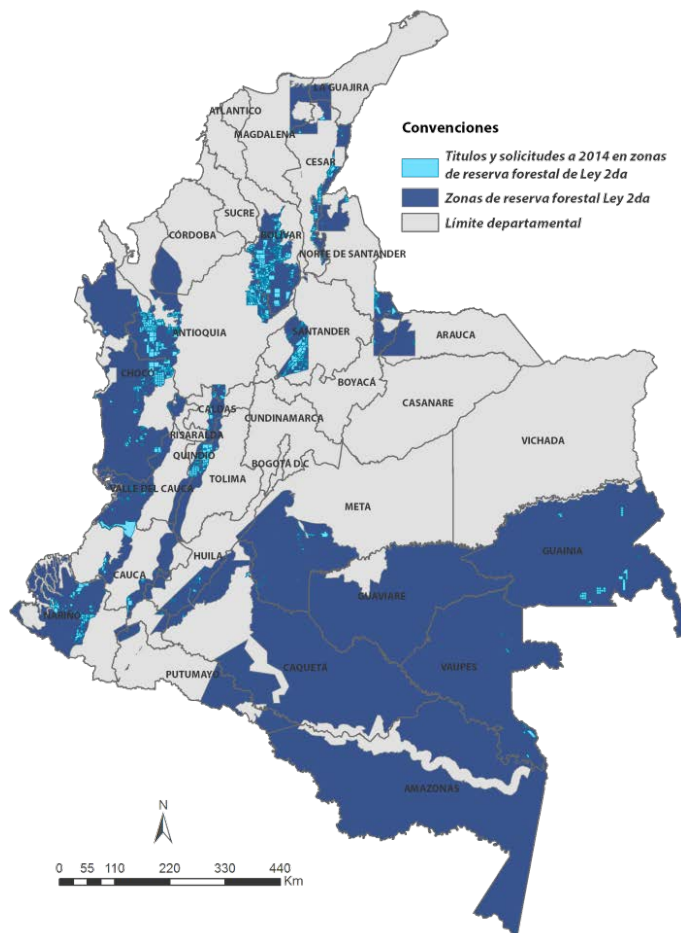
Minero Colombiano y del Sistema de Información Ambiental Colombiano (SIAC).

Por otro lado, en algunos municipios mineros en la región andina de Nariño y algunos municipios en el Nordeste y Bajo Cauca Antioqueños, en donde tradicionalmente la actividad minera ha sido la principal actividad económica, el principal obstáculo tiene que ver con la falta de actualización de instrumentos de ordenamiento como reservas ambientales que nunca han coincidido con sus realidades de ocupación y que no han sido sustraídas por las autoridades competentes.

Una situación similar se ha identificado en el caso de comunidades étnicas en el Chocó que están en proceso de acercamientos con el Estado para la formalización de sus actividades en territorios de tradición minera. Los procesos avanzan lentamente, en parte, porque existe superposición de reservas ambientales en sus territorios (IIAP, 2014). Este ha sido uno de los factores más

significativos para la persistencia de minería informal sin ningún tipo de regulación por parte del Estado en sus territorios.

Mapa 7 Títulos y solicitudes a 2014 en áreas de zona de reserva forestal Ley 2 de 1959



Fuente: Elaboración propia con información de títulos y solicitudes mineras a 2014 del catastro minero Colombiano y del Sistema de Información Geográfica para el Ordenamiento Territorial (SIGOT)

Por otro lado, situaciones asociadas al otorgamiento de licencias para la explotación minera en zonas de páramo también constituye posibles alteraciones sobre la prestación de servicios ecosistémicos que pueden afectar a propietarios, en cuanto al ejercicio de actividades productivas como la agricultura y sus propias posibilidades de permanencia en los territorios.

El municipio de Tausa, Cundinamarca se han otorgado licencias para explotación de carbón en zonas de páramo, que han sido protegidas por la ley. Este acontecimiento ha causado afectaciones en un cuerpo de agua próximo al socavón de una mina. Tal y como lo expresó un funcionario de la UMATA en Tausa:

El Ministerio de Minas ha dado licencias para la explotación de carbón en zonas de páramo, un sector de Laguna Verde se está viendo afectado por una mina ubicada aguas

abajo de la laguna y cuyo socavón está generando fenómenos de infiltración drenando el agua del cuerpo de agua.

Minería y zonas de reserva campesina

La ley 160 de 1994 establece la obligación del Estado de

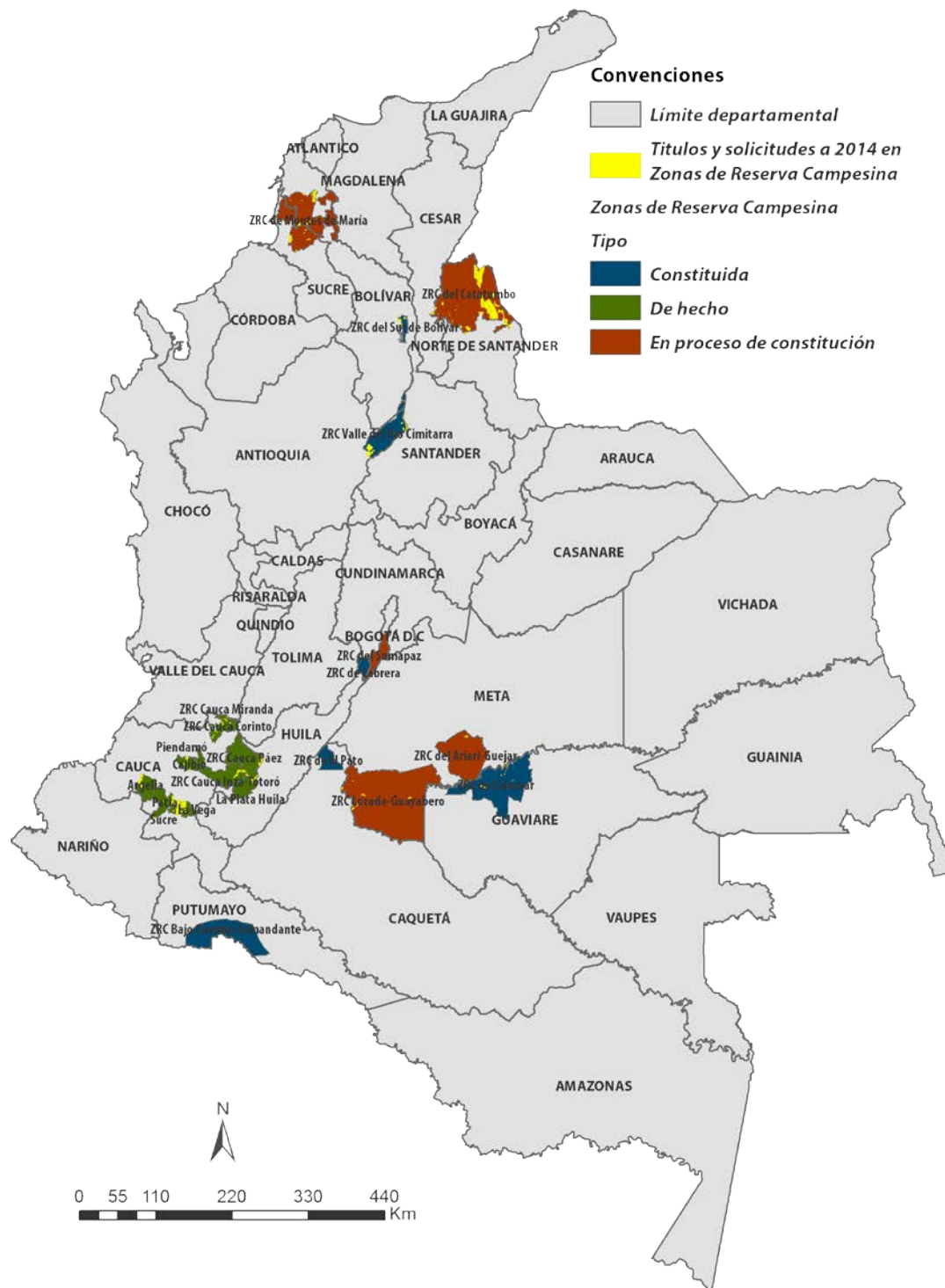
Regular la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías de la Nación, dando preferencia en su adjudicación a los campesinos de escasos recursos, y establecer Zonas de Reserva Campesina para el fomento de la pequeña propiedad rural, con sujeción a las políticas de conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables y a los criterios de ordenamiento territorial y de la propiedad rural que se señalen (Congreso de la República de Colombia, 1994).

Sin embargo, el proceso de adjudicación de baldíos encuentra serias restricciones, como se expuso en la sección sobre restitución de tierras, si las áreas solicitadas se encuentran relacionadas o están próximas a lugares destinados a la extracción de recursos naturales. Por supuesto, estas restricciones se amplían en cobertura dependiendo del espectro de solicitudes y títulos adjudicados en el territorio nacional.

El actual panorama de interés para el desarrollo de la minería por un lado, implica desafíos para la constitución de nuevas zonas de reserva campesina y, por otro lado, expone el interés por el desarrollo de actividades mineras en las ZRC constituidas representado por la superposición de títulos adjudicados y solicitados en áreas que fueron priorizadas para estimular la pequeña propiedad rural y favorecer a la población campesina.

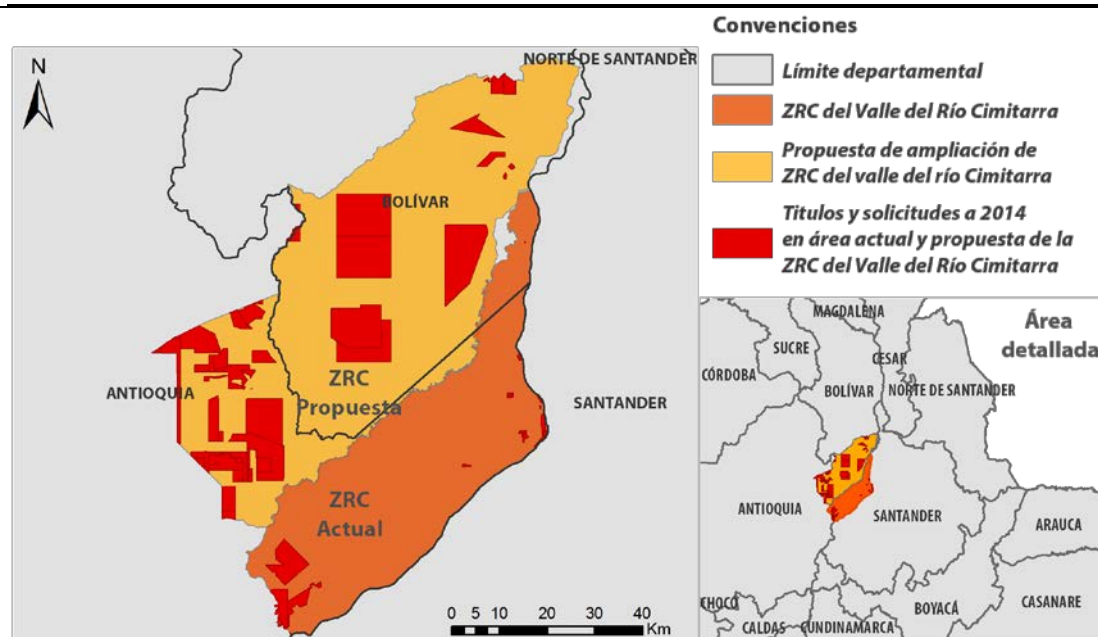
De acuerdo con un representante de ANZORC, la minería mecanizada es una actividad que está generando impactos socio-ambientales en zonas de reserva campesina, por ahora, minería informal. Esta es una realidad con la que han aprendido a convivir en la ZRC del Valle del Río Cimitarra -VRC-, una región con presencia de GAI y BACRIM, precaria presencia institucional, desarticulada del mercado y fuertemente influenciada por economías de bonanza como la coca y el oro.

Mapa 8 Títulos y solicitudes mineras a 2014 en Zonas de Reserva Campesina



Fuente: Elaboración propia con información de títulos y solicitudes mineras a 2014 del Catastro Minero Colombiano, ANZORC e INCODER

Mapa 9 Títulos y solicitudes mineras a 2014 en la Zona de Reserva Campesina del Valle del Río Cimitarra



Fuente: Elaboración propia con información de títulos y solicitudes mineras a 2014 del catastro minero Colombiano, ANZORC e INCODER

La Zona de reserva Campesina del Valle del Río Cimitarra adelantó un ejercicio de identificación de impactos de las actividades mineras y de alternativas para su mitigación y remedio con la formulación del Plan de Desarrollo Sostenible -PDS- “Zona de reserva campesina del Valle del Río Cimitarra ‘una iniciativa agraria de paz’”.

El PDS fue creado con el acompañamiento del INCODER a partir de una metodología participativa. El capítulo de minería del PDS tiene como propósito desarrollar un modelo concertado que incluye a los mineros, quienes también lo acogen con lo que según el representante de ANZORC, se garantiza la mitigación de impactos, el remedio de las afectaciones y también que se distribuyan las rentas de la actividad, en oposición a un modelo minero de “economía de enclave” (ACV, INCODER y Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio, 2012).

Comoquiera que la armonización de minería y desarrollo territorial es una acción crucial en las áreas de construcción de paz territorial es conveniente evaluar la experiencia de la zona de reserva campesina en la lógica de comprender si es un modelo generalizable o es aplicable únicamente en el contexto de la organización social y política de la zona de reserva campesina.

Sin embargo, según ANZORC, la ejecución del PDS no ha contado con el apoyo de recursos estatales por lo que comunidad ha tenido que buscar financiación externa y reunir recursos propios para llevar a cabo algunos de los proyectos.

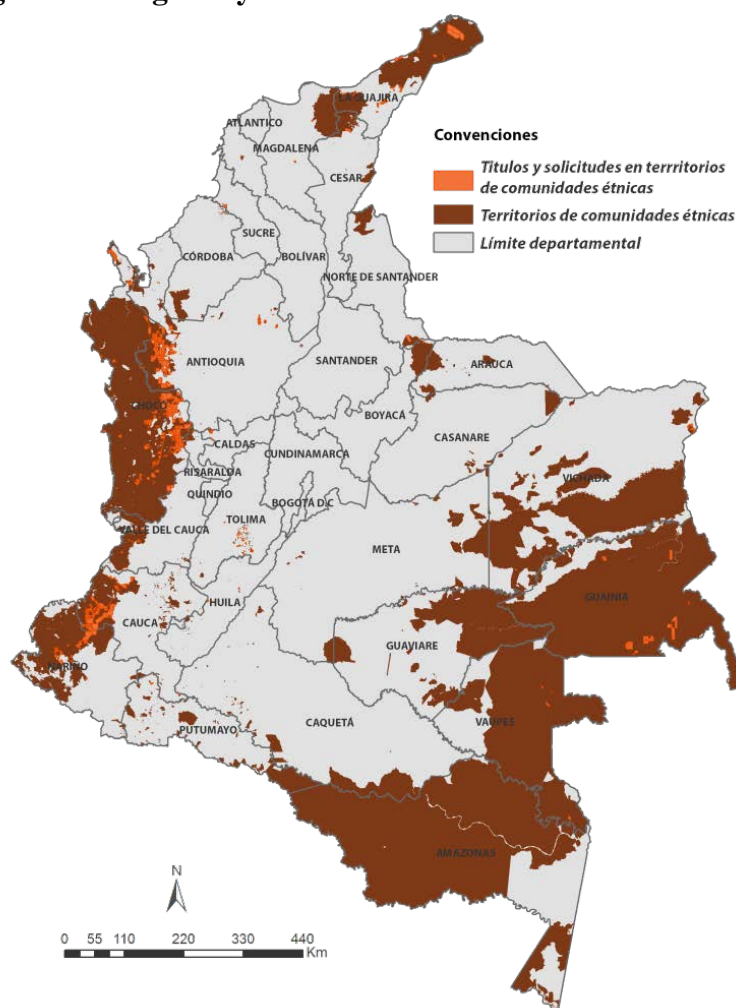
19. Presencia de actores armados en contextos de minería y comunidades étnicas

Comunidades étnicas en territorios mineros se han visto afectadas por la presencia y acción de GAI y BACRIM que se benefician directa o indirectamente de la minería. Entre otras afectaciones asociadas a su integridad física (Ver capítulo de derecho a la vida, libertad y seguridad) y libre circulación y movilidad (Ver capítulo de libre circulación y permanencia), el abandono de sus territorios y despojo de sus propiedades producto del desplazamiento forzado es una de las afectaciones más preocupantes en cuanto a sus derechos étnico territoriales. Algunas de las razones identificadas por las cuales las comunidades étnicas abandonan forzosamente sus territorios en contextos de minería y conflicto interno armado responden principalmente a 1) disputas por el control de territorios geoestratégicos para el financiamiento de los GAI y BACRIM; 2) acciones dirigidas en contra líderes o comunidades por parte de actores interesados en su debilitamiento; 3) el interés directo de los GAI y BACRIM por despojar, apoderarse de los medios de producción o por el rechazo a pagarles extorsiones; y 4) a transformaciones descontroladas de los territorios hechas por la minería en medio del conflicto interno armado.

Actividades mineras han afectado el disfrute de derechos étnicos territoriales y de propiedad en contextos donde el Estado no ha cumplido con sus obligaciones. Estas, por un lado, se han presentado por actividades de pequeños y medianos mineros formales e informales, en algunos casos con vínculos directos o indirectos con GAI y BACRIM.

Por otro lado, también se han presentado por actividades originadas en la titulación en los territorios sin consulta y dialogo con las comunidades étnicas. Tal es el caso del proyecto Mandé norte y las comunidades de las áreas de Murindó, Curvaradó y Jiguamiandó en el Urabá Chocoano y Antioqueño. Este caso que llegó a la corte constitucional (sentencia T 769/09) ilustra cómo una situación de minería formal se llevó a cabo por la consulta previa mal realizada en un entorno dominado por GAI y Bacrim, quienes estaban haciendo minería y destruyendo el entorno. Mientras la Corte señalaba las omisiones de las empresas y evidenciaba cómo la consulta había omitido muchos pasos, las GAI seguían con su actividad sin preocuparse con la oposición de las comunidades a las violaciones de su territorio. Es un caso de los poderes de facto y los poderes formales frente a los derechos de las comunidades e insuficiencia de debida diligencia por parte de las empresas.

Mapa 10 Títulos y solicitudes a 2014 en territorios de comunidades étnicas (Resguardo Indígenas y territorios colectivos de comunidades negras)



Fuente: Elaboración propia con información de títulos y solicitudes mineras a 2014 del catastro minero Colombiano e información de territorios étnicos del Sistema de Información Geográfica para el Ordenamiento Territorial (SIGOT).

Las trayectorias y gravedad de las afectaciones identificadas responden a contextos específicos, incluyendo el tipo de empresa o emprendimiento relacionado. No obstante, en términos de derechos étnicos territoriales tanto pequeños y medianos mineros formales e informales, como grandes empresas están vinculadas a los siguientes tipos de afectaciones:

- 1) Limitaciones al libre ejercicio de actividades económicas tradicionales de comunidades de mineros artesanales, pescadores y agricultores por transformaciones territoriales causadas por la minería
- 2) Afectaciones por transformación de territorios y caminos, accesos terrestres y fluviales de uso tradicional de comunidades étnicas por minería formal e informal (Ver capítulo de derecho a la libre circulación y permanencia).
- 3) Afectaciones a los recursos naturales existentes en las tierras de las comunidades étnicas por causa de la actividad minera.

- 4) Limitaciones a comunidades étnicas para afrontar nuevas condiciones de vida, necesidad de medio de pago circulante y de ingresos derivados de transformaciones la economía local
- 5) Afectación de comunidades étnicas por actividades o toma de decisiones asociadas a la minería sin consulta previa y garantías de participación plena.

20. Omisiones o insuficiencias en procesos de consulta y participación

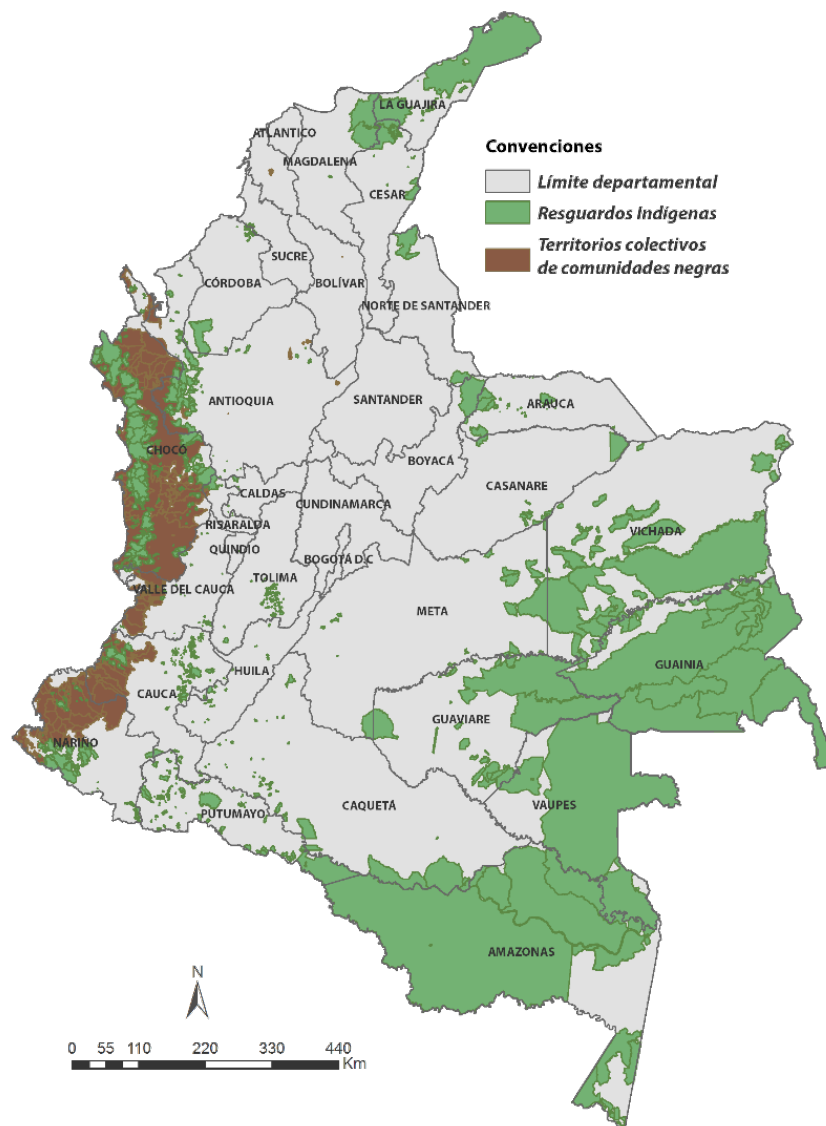
La Consulta Previa es una figura que tiene como fin proteger “*el derecho a la autodeterminación y gobierno propio, y el derecho al territorio colectivo, derechos unidos intrínsecamente a la pervivencia y supervivencia física y cultural de las comunidades étnicas*” (INDEPAZ, 2010, pág. 42).

La Consulta Previa fue introducida en el ordenamiento jurídico internacional a partir del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo –OIT-. Su Artículo 6 establece que los gobiernos deberán “*consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente*” (OIT, 1989). A partir de la Ley 21 de 1991, el Convenio 169 de la OIT se integró al Bloque de Constitucionalidad, es decir, se reconoció como derecho fundamental de los grupos étnicos en el ordenamiento jurídico colombiano.

La Corte Constitucional, en la Sentencia SU-039 de 1997 señaló los parámetros para la realización de consultas previas con los grupos étnicos colombianos además de aportar elementos de importancia para la protección y garantía de los derechos de estas comunidades. De acuerdo a la información del Censo de 2005 elaborado por el DANE, de los 41.468.384 habitantes del país, 5.709.238 personas se auto-reconocieron como parte de un grupo étnico¹⁶. Algunos de ellos habitan en territorios colectivos o resguardos indígenas reconocidos por el Estado, mientras que otros habitan en territorios sin reconocimiento de propiedad colectiva.

¹⁶ https://www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/visibilidad_estadistica_etnicos.pdf

Mapa 11 Territorios colectivos de comunidades negras y resguardos indígenas



Fuente: Elaboración propia con información del Sistema de Información Geográfica para el Ordenamiento Territorial (SIGOT)-2012

Según información recogida en un informe de elaborado por el Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga entre 2003 y 2014 se protocolizaron 4496 consultas previas en Colombia, de las cuáles 305 estuvieron relacionadas con proyectos mineros. En ese mismo período 724 comunidades étnicas han participado en procesos consultivos (Gracés Viana, 2015).

De acuerdo con el mismo instituto, uno de los problemas más relevantes enfrentados por los procesos de consulta previa es la tendencia del Estado a transferir algunas de sus responsabilidades a los actores privados. Esta es una de las causas principales de inconvenientes en la gestión de las

consultas previas, cuando las empresas asumen el rol del Estado se producen una serie de consecuencias negativas que generan complicaciones adicionales en las consultas (Instituto de Ciencia Política Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga, 2015a).

En el trabajo de campo, las comunidades expresaron la necesidad de garantizar el derecho a la Consulta Previa como condición para la participación equitativa de las comunidades étnicas en las decisiones que los afectan. Para esto, es preciso que la consulta sea:

- ❖ Previa: anterior a la adopción y aplicación de la medida legal o administrativa y a la ejecución del proyecto, obra o actividad.
- ❖ Libre: Sin interferencias o presiones.
- ❖ Informada: Se debe de dar a conocer el objeto de la ley, decreto o del proyecto obra o actividad.

Sin embargo, los actores consultados explican que existen diversas limitaciones en el cumplimiento y aplicación de este mecanismo, que vulneran el goce efectivo del derecho a la participación y de otros derechos de las comunidades étnicas tales como el derecho a la identidad, a la autodeterminación y la igualdad de las comunidades como sujetos de derechos colectivos.

Una de estas limitaciones es la comprensión diferenciada de lo que significa la Consulta Previa. Las comunidades explican que para el gobierno ésta es simplemente una socialización, donde la postura de las comunidades no es vinculante, y en este sentido la aplicación de la figura es obsoleta en términos de participación.

En otros casos, el problema es que ni siquiera se aplica la figura a la hora de otorgar títulos mineros a empresas sobre territorios colectivos y resguardos, o que durante su aplicación, mecanismos de cooptación desde diversos actores interesados sean implementados, fragmentando y debilitando la capacidad organizativa de las comunidades para que participen de manera previa, libre e informada.

Estas problemáticas están asociadas a un limitante más estructural que tiene que ver con la ausencia de titulación de tierras a comunidades indígenas y negras. Los títulos colectivos y de resguardo emitidos por el Ministerio de Interior son una condición para la aplicabilidad de la consulta previa. Es decir, aunque en muchas regiones del país las comunidades habitan los territorios desde hace mucho tiempo, necesitan del título colectivo para poder reclamar el derecho a la consulta previa cuando este derecho se superpone a intereses mineros. En este contexto, la minería se ha convertido en un obstáculo para los procesos de reivindicación de derechos de comunidades negras e indígenas.

Este es el caso de varios consejos comunitarios en Chocó y el Norte del Cauca, donde se han otorgado títulos mineros y suscrito concesiones sin consulta previa, pues el Ministerio de Interior no reconoce la existencia de comunidades negras en estos territorios. Aunque las comunidades han apelado a diversos mecanismos para el reconocimiento de sus derechos étnico-territoriales, los títulos y licencias siguen vigentes.

Además de estas limitaciones, los procesos de reivindicación y participación de comunidades étnicas se han visto fragmentados por dinámicas del conflicto armado y la acción de algunos sectores económicos con intereses en los territorios. En algunas ocasiones, la mediación de distintos tipos de

violencia (económica, abandono estatal, exclusión social y acción o presencia de grupos armados legales o ilegales) limitan las alternativas de las comunidades, quienes se ven forzadas a aceptar la transformación de sus territorios.

A continuación se presentan situaciones identificadas asociadas con los procesos de minería en territorios étnicos sin la participación de las comunidades en forma apropiada, oportuna, continua, completa y culturalmente relevante de comunidades, y la aplicación adecuada de la consulta previa libre e informada:

- ❖ Ocupación de territorios étnicos por mineros formales e informales en contextos donde el conflicto interno armado y sus actores tienen vínculos estrechos con la minería. Como se expone en la sección sobre desplazamiento forzado, en algunos casos mineros informales con estrechos vínculos con GAI y BACRIM se niegan a respetar los derechos étnico territoriales, incluyendo la consulta previa libre e informada y la participación de las comunidades locales (Restitución y Formalización de Derechos Territoriales, 2015).
- ❖ Afectación por la ocupación y transformaciones territoriales por pequeños y medianos mineros formales e informales: Este tipo de situaciones también han sido visibilizadas, entre otros, por sentencias de restitución de tierras que favorecen a comunidades étnicas (Restitución de Derechos Territoriales, 2014; Restitución y Formalización de Derechos Territoriales, 2015). La Corte Constitucional también se ha pronunciado al respecto. En la Sentencia T-1045A del año 2010 hace referencia al caso de una comunidad étnica que a pesar de no contar con un territorio colectivo debe ser consultada de manera libre e informada.

En el asunto objeto de estudio, se encuentra demostrado que existe un añejo nexo entre el territorio y la supervivencia cultural y económica de la comunidad afrocolombiana allí asentada. Además, la violación del derecho a la consulta sobre proyectos de explotación de recursos naturales, también conlleva la conculcación de otros derechos del pueblo afectado, tales como la autonomía e integridad cultural y social y, eventualmente, la propiedad. Ese territorio ha sido puesto en riesgo porque el proyecto, que tiene una duración prevista en 10 años, prorrogables otros 10, puede incrementar los daños ambientales usualmente consecuenciales a la minería, con mayor afectación a las fuentes hídricas de la zona, contaminación del aire, producción de residuos sólidos y reforestación, incrementándose el desequilibrio ecológico que tan gravemente afronta la humanidad (Corte Constitucional de Colombia, 2010).

- ❖ Otorgamiento de títulos, permisos y licencias a empresas sobre territorios étnicos sin respetar el derecho de prelación de las comunidades étnicas con tradición minera, su derecho a la participación y consulta previa libre e informada: La misma corte constitucional se ha pronunciado sobre el derecho de prelación y consulta en casos de otorgamiento de permisos¹⁷. Por otro lado, en los casos de sentencias de restitución

¹⁷ Véase marco normativo y Sentencia T-1045A de 2010. Para profundizar sobre el derecho de prelación véase capítulo sobre derecho al trabajo.

asociadas a territorios étnicos se han ordenado la suspensión de derechos otorgados a empresas hasta que se realice la consulta previa.

- ❖ Planeación y reglamentación de zonas estratégicas para la implementación de proyectos que pueden generar transformaciones en sus territorios y modos de vida sin su participación o aplicación de la consulta previa: algunas de estas zonas fueron suspendidas por el consejo de Estado hasta que no se realice consulta previa libre e informada con comunidades étnicas que pudieran verse afectadas¹⁸:

Finalmente el Despacho considera, que la suspensión provisional de las resoluciones demandadas se hace necesaria, en razón a la naturaleza y el alcance del impacto que las medidas propuestas puedan tener, pues lo que se busca es proteger el derecho fundamental a la consulta previa, y evitar el desmedro de los derechos constitucionales de las comunidades étnicas que con las mismas pudieran verse afectadas (Consejo de Estado, 2015).

- ❖ Restricciones para el retorno de población desplazada por la violencia en el marco del conflicto cuando estas tiene que ver con áreas asociadas a PINES: Este es el caso de las medidas reglamentarias en el Plan de Desarrollo que restringen el retorno de la población desplazada en zonas estratégicas que se encuentran suspendidas hasta que se realice la consulta previa libre e informada.
- ❖ Ausencia de medios y capacitación sobre derechos étnico territoriales y consulta previa: Todas las comunidades étnicas visitadas en el trabajo de campo demostraron interés en conocer en qué consiste la consulta previa libre e informada, derechos étnico territoriales, cuáles son sus alcances, límites y qué beneficios pueden generar para las comunidades. Las comunidades negras también mostraron interés por conocer todos los aspectos relacionados con la ley 70.

¹⁸ Véase sección sobre restitución de tierras de este mismo capítulo

Bibliografía

- ¿Por qué realizamos reasentamientos? (2015). *¿Por qué realizamos reasentamientos?* Recuperado el 13 de Noviembre de 2015, de <http://www.cerrejon.com/site/desarrollo-sostenible-%E2%80%A2-responsabilidad-social-rse/reasentamientos/-por-que-realizamos-reasentamiento.aspx>
- Restitución de Derechos Territoriales, Sentencia 007 (Tribunal Superior Distrito Judicial de Antioquia Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras 23 de Septiembre de 2014).
- Amparo Administrativo ante la ANM.* (2015).
- Restitución y Formalización de Derechos Territoriales, Sentencia 071 (Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Popayán 1 de Julio de 2015).
- ACV, INCODER y Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio. (2012). *Zona de Reserva Campesina del Valle del Río Cimitarra (ZRC-VRC) “Una iniciativa agraria de paz”. Plan de desarrollo sostenible - PDS 2012-2022.*
- Centro de Estudios para la Justicia Social Tierra Digna. (15 de Mayo de 2015). *Suspendidas 516 Áreas Estratégicas Mineras.* Recuperado el 13 de Noviembre de 2015, de Centro de Estudios para la Justicia Social Tierra Digna: <http://tierradigna.org/2015/05/15/prueba-2/>
- CODHES. (2014). *Crisis humanitaria del pueblo Emberá. Documentos CODHES 28.* . Bogotá.
- Conferencia de Roma. (1998). *Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.*
- Congreso de la República de Colombia. (2014). *Ley 1728 de 2014 por la cual se dictan normas de distribución de terrenos baldíos a familias pobres del país con fines sociales y productivos y se dictan otras disposiciones.*
- Congreso de la República de Colombia. (1994). *Ley 160 de 1994 Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones.*
- Congreso de la República de Colombia. (2015). *Ley 1753 de 2015 por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”.*
- Consejo de Estado. (2015). *Medio de Control de Nulidad.*
- Consejo de Estado. (25 de Junio de 2015). *Solicitud de Suspensión Provisional del Decreto 2691 del 23 de diciembre de 2014 expedido por el Presidente de la República.* Bogotá.
- Contraloría General de la República. (2013). *Minería en Colombia: institucionalidad y territorio, paradojas y conflictos.* Bogotá.
- Corte Constitucional de Colombia. (1997). Sentencia SU-039/97.

Corte Constitucional de Colombia. (2010). Sentencia T-1045A.

El Colombiano. (17 de Julio de 2015). *Por qué no avanza la restitución de tierras en 10 municipios antioqueños*. Recuperado el 13 de Noviembre de 2015, de El Colombiano: <http://www.elcolombiano.com/por-que-no-avanza-la-restitucion-de-tierras-en-10-municipios-antioquenos-CB2333444>

El Espectador. (10 de Junio de 2015). *Demandan ante la Corte Constitucional Plan Nacional de Desarrollo*. Recuperado el 13 de Noviembre de 2015, de El Espectador: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/demandan-corte-constitucional-plan-nacional-de-desarrol-articulo-565580>

El Pílon. (31 de Octubre de 2015). *Periódico El Pílon*. Recuperado el 13 de Noviembre de 2015, de Plan Bonito se niega a desaparecer: <http://elpilon.com.co/plan-bonito-se-niega-a-desaparecer/>

El Tiempo. (20 de Agosto de 2012). *El concejal que vive en una mina por miedo a ser asesinado*. Recuperado el 13 de Noviembre de 2015, de El Tiempo: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12143484>

Grupo De Diálogo Sobre Minería En Colombia -GDIAM-. (2015). *Propuestas para una visión compartida de la minería en Colombia*. Bogotá: SSRC y Ford Foundation.

Guesgüan Serpa, Ó. (19 de Mayo de 2015). *“Freno de mano” a la minería*. Recuperado el 13 de Noviembre de 2015, de El Espectador: <http://www.elespectador.com/noticias/medio-ambiente/freno-de-mano-mineria-articulo-561414>

IIAP. (2013). *Diagnóstico para la identificación de áreas susceptibles de formalización minera en el departamento del Chocó*.

IIAP. (2014). *implementación de acciones para la formalización minera en el departamento del Chocó. Informe final*.

Instituto de Ciencia Política Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga. (2015). *Seguimiento a la Implementación y el progreso de la Consulta Previa - Caso Colombia (versión preliminar)*.

Instituto de Ciencia Política Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga. (2015a). *Proyecto de investigación - Gestión de infraestructura: efectos de la consulta previa*.

LeGrand, C. (1988). *Colonización y protesta campesina en Colombia 1850-1950*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. (2010). *Resolución 0970 de 2010*.

Montoya Falla, A. (4 de Diciembre de 2012). *‘Minería amenaza la agricultura’*. Recuperado el 13 de Noviembre de 2015, de Periódico La Nación: <http://www.lanacion.com.co/index.php/economica/item/190661-mineria-amenaza-la-agricultura>

- Policia Nacional. (2012). *16 Estrategias Operativas de la Policía Nacional - Plan Corazón Verde*. Bogotá, D.C.
- Portafolio. (28 de Mayo de 2015). *Con súplica, buscan salvar áreas mineras*. Recuperado el 13 de Noviembre de 2015, de Portafolio: <http://www.portafolio.co/economia/suplica-buscan-salvar-areas-mineras>
- Procesos de Reasentamiento de Plan Bonito, El Hatillo y Boquerón. (2015). *Procesos de Reasentamiento de Plan Bonito, El Hatillo y Boquerón*. Recuperado el 13 de Noviembre de 2015, de <http://www.drummondLtd.com/responsabilidad-social/proceso-de-reasentamiento/procesos-de-reasentamiento-de-plan-bonito-el-hatillo-y-boqueron/>
- Revista Semana. (20 de Mayo de 2015). *Consejo de Estado pone en jaque la locomotora minera*. Recuperado el 13 de Noviembre de 2015, de Revista Semana: <http://www.semana.com//nacion/articulo/consejo-de-estado-pone-en-jaque-la-locomotora-minera/428427-3>
- Unidad de Restitución Tierras. (2014). *La Restitución de Tierras en Colombia: del Sueño a la Realidad*. Bogotá.
- Velasco, J. D. (2014). Negociando la tierra: empresas extranjeras, minería a gran escala y derechos humanos en Colombia. *Estudios Socio-Jurídicos* 16 (1), 289-314.
- Viana, A. (2 de Junio de 2015). *La suspensión de las áreas estratégicas mineras, en frío*. Recuperado el 13 de Noviembre de 2015, de Semana Sostenible: <http://sostenibilidad.semana.com/medio-ambiente/articulo/suspension-areas-estrategicas-mineras-frio/33140>