

SITUACIONES OBSERVADAS EN ESCENARIOS
MINEROS DETERMINANTES EN EL EJERCICIO
DEL DERECHO A

ACCESO A CONDICIONES DE VIDA DIGNA

Institute for Human Rights and Business

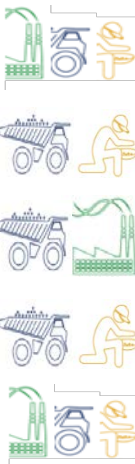
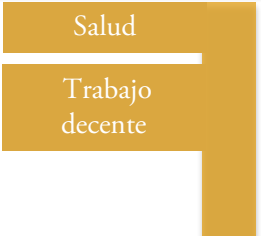
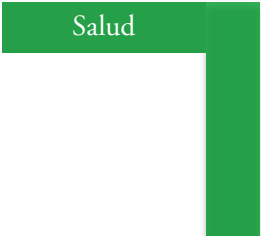
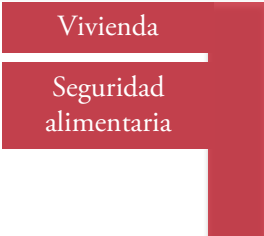


Centro Regional de Empresas y
Emprendimientos Responsables

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 el derecho acceso a condiciones de vida digna se puede ver impactado. Para navegar por este documento haga click en la situación de su interés.

SITUACIONES DE ESPECIAL RELEVANCIA PARA:



Situaciones que inciden directamente en este derecho, y que a su vez se relacionan con el ejercicio de otros derechos	Elementos y componentes necesarios para el adecuado disfrute del derecho a acceso a condiciones de vida digna		
	Niveles adecuados de alimentación, vestido y vivienda	Asistencia médica y servicios sociales necesarios	Seguridad social
1 Fenómenos migratorios y reubicación de poblaciones	x	x	x
2 Manejo inadecuado de afluentes	x		
3 Alteraciones de las condiciones físicas de las viviendas	x	x	
4 Cambios en el acceso y calidad de alimentos en entornos mineros	x		
5 Vulnerabilidad de las condiciones laborales		x	x

SITUACIONES OBSERVADAS EN ESCENARIOS MINEROS DETERMINANTES EN EL EJERCICIO DEL DERECHO A ACCESO A CONDICIONES DE VIDA DIGNA

Los impactos en el derecho a condiciones de vida dignas asociados al sector minero identificados durante la investigación de campo, se presentan a continuación de acuerdo a tres ejes temáticos: Vivienda digna, seguridad alimentaria y acceso a la seguridad social.

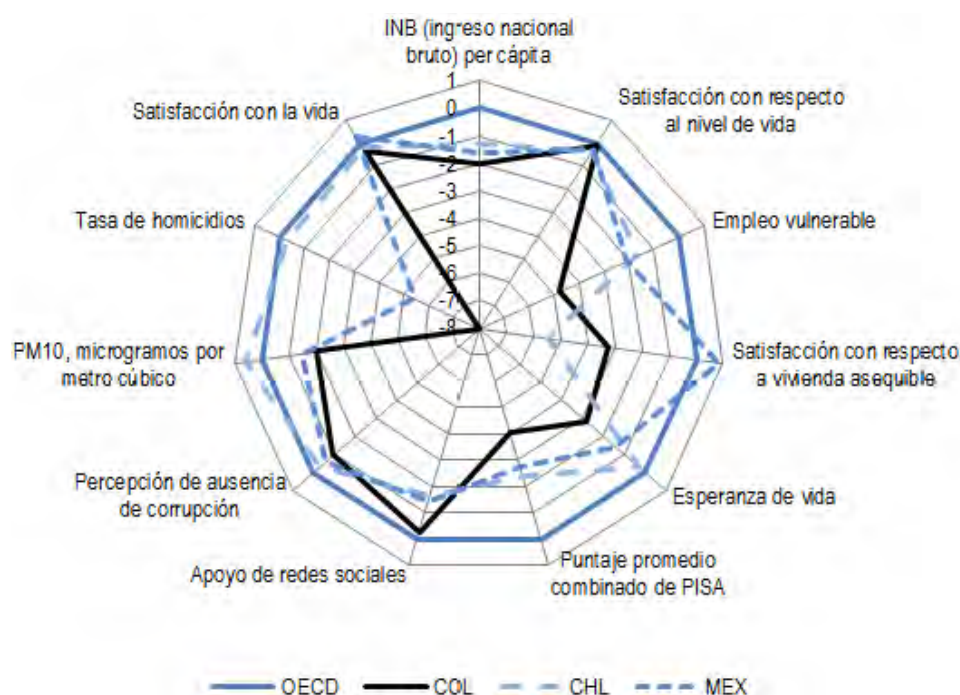
En particular, las condiciones de vida digna corresponden a un concepto multidimensional que se refiere a diversos aspectos que propician el bienestar de las personas, tales como:

- ❖ La posibilidad de una alimentación adecuada, que se recoge en las discusiones sobre seguridad alimentaria. Esta se refiere a condiciones físicas, sociales y económicas que permiten acceso a alimentos seguros, nutricionalmente adecuados y que satisfacen las necesidades de nutrición y las preferencias de las personas. La seguridad alimentaria es un medio habilitante para el disfrute de una vida sana y activa.
- ❖ El acceso a otros bienes y servicios básicos, como el vestido, la recreación y el transporte. En este aspecto son relevantes tanto la calidad como la capacidad adquisitiva (los precios en relación con el nivel de ingreso).
- ❖ El acceso a vivienda adecuada, que tiene que ver tanto con la calidad del espacio (no hacinamiento, materiales seguros, etc.), como con los atributos de seguridad, iluminación, ventilación, suministro de energía, ubicación en relación con el lugar de trabajo y respecto al lugar en donde se ofrecen otros servicios básicos (por ejemplo, educación y salud). Al igual que en los dos elementos anteriores, la asequibilidad también es un aspecto que debe contemplarse, y en este caso, no solo se refiere al precio, sino a las condiciones que aseguran el derecho de propiedad.
- ❖ El acceso a servicios públicos, en particular al agua, es un elemento en sí mismo, pero suele incorporarse en los aspectos de vivienda. En los servicios de agua potable y saneamiento se consideran como atributos, que estos sean: suficientes, saludables, limpios, aceptables, asequibles y accesibles.
- ❖ Adecuación del entorno a características culturales. Este es un aspecto especialmente problemático en casos de reasentamientos, por ejemplo, cuando comunidades con tradición agrícola deben adaptarse a entornos urbanos, con consecuencias en sus pautas de alimentación, trabajo y recreación.

Vivienda digna

Para relacionar este componente con el sector minero se consideraron impactos directos e indirectos de la actividad, en aspectos que tienen que ver tanto con las características físicas de la vivienda como en las condiciones de acceso, identificados durante la investigación cualitativa. La presentación de hallazgos procura hacer distinciones según el tipo de mineral cuando es necesario.

Gráfica 1 Posición de Colombia en indicadores de bienestar



Fuente: (OCDE, 2015)

La gráfica anterior muestra la posición relativa de Colombia respecto al promedio de países de la OCDE y de otros países de la región que tienen niveles de ingreso medio-alto (Chile y México)¹. Este resultado señala a la vivienda asequible como uno de los indicadores con mayor rezago en materia de bienestar.

1. Fenómenos migratorios y reubicación de poblaciones

Los procesos migratorios en escenarios mineros pueden exacerbar la vulneración a las condiciones de vida digna de las comunidades. En contextos donde personas son desalojadas o desplazadas por el desarrollo de proyectos que tienen impactos en el medio ambiente, la tierra, los recursos y la seguridad de las personas, se intensifican los conflictos sociales, la desigualdad y la segregación. Estas migraciones también pueden afectar significativamente el tejido social, los referentes identitarios y las prácticas culturales de las comunidades.

La actividad minera, en proyectos a gran escala de carbón y materiales de construcción, tiene grandes posibilidades de romper la relación de los pobladores con el territorio en las zonas en que tiene incidencia, y por lo tanto vulnerar las condiciones de vida digna de las comunidades. En el caso del carbón, además de necesitar una superficie amplia para la

¹ El indicador representa la diferencia estandarizada en cada variable del país respecto al promedio simple de países de la OCDE.

explotación, se han desviado varios ríos, arroyos y quebradas, lo que ha producido un desplazamiento de los habitantes hacia las cabeceras urbanas. Asimismo, en municipios de la Guajira y el Cesar se han presentado reasentamientos involuntarios, en los que las poblaciones han cambiado sus modos de vida radicalmente. Especialmente, porque la pérdida del territorio implica cambios en las tradiciones y costumbres de pueblos indígenas, comunidades campesinas y afrodescendientes. Este tipo de reasentamientos son ocasionados por la expansión de los proyectos mineros y por los impactos ambientales (específicamente la contaminación de aire) producto de la explotación del mineral. En la Guajira se han adelantado varios procesos de reasentamientos y en el Cesar hay 3 que están en proceso².

En el caso de los reasentamientos en la Guajira que ya se han llevado a cabo, las características físicas de la vivienda de los nuevos asentamientos, según las comunidades entrevistadas, han afectado las prácticas culturales de las comunidades. Para empezar, los nuevos asentamientos son conjuntos cerrados donde las casas están una al lado de la otra a diferencia del lugar de origen donde cada familia tenía un espacio amplio que la separaba de las demás familias y les permitía tener huertas y cría de animales pequeños. Esto ha traído un aumento en los conflictos entre integrantes de la comunidad quienes sienten que se ha deteriorado su calidad de vida.

Las formas de producción propias de las comunidades reasentadas se basan en el acceso a largas extensiones de tierra de carácter colectivo. Sin embargo, a excepción del caso de la comunidad indígena, las compensaciones en torno a la tierra no han contemplado el aprovechamiento que estas comunidades tenían sobre los terrenos de uso colectivo. La compensación se ha limitado a reconocer los terrenos que cuenten con un soporte jurídico de propiedad o tenencia así como las viviendas e infraestructura habitada.

Esto ocasiona que la vocación agrícola de las comunidades se vea comprometida y deteriorada. La reducción en la cantidad de tierra disponible no es el único factor que afecta el mantenimiento de la tradición agrícola de las comunidades y la estabilidad de la economía de subsistencia en que se soportan, pero sí ha demostrado ser un factor estructural en la forma en que las comunidades se acoplan al reasentamiento.

Finalmente, la ubicación de los reasentamientos tiene grandes implicaciones en la vida digna de estas comunidades. En todos los casos, los nuevos asentamientos están ubicados en

² En la Guajira, actualmente son 5 las comunidades que están en proceso de reasentamiento. Tres de ellas ya superaron la etapa de traslado en su totalidad y se encuentran en fase de estabilización. Las otras dos, han presentado una dinámica diferente. Una parte de sus integrantes ya fue trasladada y otra parte permanece en su territorio ancestral por considerar que las condiciones de la negociación no satisfacen sus necesidades. Por su parte, en el Cesar, de las 3 comunidades involucradas en la orden de reasentamiento sólo una está en fase de estabilización tras haber optado por una negociación individual con las empresas. Las otras dos están aún en proceso de negociación.

cercanía a los cascos urbanos, lo que introduce dinámicas urbanas en la vida de comunidades rurales. La inserción de estas dinámicas externas a la comunidad, como el empleo y el desempleo, la aparición de enfermedades relacionadas con el trabajo minero y la vida urbana, el pago de servicios públicos entre otros, han generado cambios sustanciales en la estructura social de la comunidad.

En un taller de cartografía social representantes de dos comunidades señalaron que esta cercanía a cascos urbanos trae consigo riesgos para la población menor de edad. Principalmente identificaron la presencia de problemáticas como consumo de alcohol y drogas, presencia de pandillas, prostitución, violencia sexual y embarazo adolescente.

Ahora bien, las migraciones también pueden presentarse en contextos en los que personas deciden migrar a otros territorios donde la minería ofrece oportunidades laborales y generación de ingresos por bonanza económica. El acelerado crecimiento poblacional bien sea por población laboral flotante de las empresas o por migración de personas que llegan buscando oportunidades de ingresos en los territorios, irrumpe en las dinámicas locales caracterizadas por ausencia o debilidad institucional, impactando el derecho a la vida digna de la población local. De hecho, muchas de las personas que migran en busca de oportunidades en la minería lo hacen para suplir la ausencia de oportunidades en otros sectores, o porque sus competencias sólo son útiles en ese oficio. En ciertos casos esta migración puede considerarse forzosa, porque está motivada por la carencia de oportunidades en los lugares de origen.

En la minería a gran escala de carbón y materiales de construcción, actores institucionales y comunitarios de los departamentos de Cesar, Boyacá y Cundinamarca señalaron los impactos sobre el aumento poblacional generado por las migraciones en territorios mineros. En términos generales, mencionaron la disminución en la oferta de servicios y bienes públicos, la aparición de problemáticas sociales y la alteración de prácticas culturales. Por ejemplo, en el Cesar un miembro comunitario mencionó:

“La Loma es el ejemplo de la poca planificación del Estado frente a los impactos de la actividad minera, en el 94 la Loma tenía 5.000 habitantes al 2015 se estiman 22.000 habitantes. Pero no hay infraestructura de servicios (energía, agua potable, alcantarillado) para atender los retos del crecimiento”. (Entrevista en La Loma)

Esto a su turno se ve reflejado en los reportes sobre malas condiciones de acceso a servicios, en particular al agua, a carencia de infraestructura y a cómo los flujos migratorios desbordan la capacidad de atender estas necesidades.

Según una empresa en el Cesar, el crecimiento poblacional es señal clara de que la minería genera oportunidades de empleo de alta calidad en regiones con muy escasas oportunidades de empleo, que además no suele ser digno. También, según la empresa, es señal de que el empleo de calidad corresponde con un anhelo profundo y generalizado en la población. La

empresa manifestó que ha participado en proyectos de mejora en infraestructura y servicios en La Loma, aun cuando el principal responsable de esto sea el municipio.

Los municipios de minería a pequeña y mediana escala, en los que se presenta un acelerado crecimiento demográfico no cuentan necesariamente con una administración pública sólida que sea capaz de generar una cobertura eficiente de servicios básicos (Beltrán, Lobato y Barbosa, 2010). Esto, sumado a las condiciones de pobreza y vulnerabilidad de los territorios, deriva en la aparición de nuevas problemáticas sociales. Por ejemplo, en el municipio de Nemocón, Cundinamarca, autores institucionales mencionaron que el crecimiento demográfico en la vereda de Patio Bonito supera las capacidades del gobierno local. Este contexto ha desbordado las capacidades de atención de las autoridades locales, que a la luz del vacío de política pública y la falta de instrumentos de atención coordinados desde el gobierno nacional, conlleva a un deterioro sistemático en el goce y ejercicio del derecho a la vida digna.

En el caso particular de la explotación aluvial de oro, se presenta una movilidad constante por parte de pequeños mineros, quienes se trasladan de un lugar a otro según la presencia del mineral (ver por ejemplo Cárdenas y Chaparro, 2004).

Para las comunidades étnicas del Chocó, la pobreza y otras características de vulnerabilidad que se presentan en medio de la itinerancia de la actividad minera de estas comunidades, no han tenido la respuesta estatal adecuada para sobrellevar los impactos. La llegada de actores que explotan el mineral por medio de técnicas diferentes a las tradicionales como las retroexcavadoras, las dragas o los dragones, ha fomentado una ruptura en las costumbres en algunos municipios del Chocó.

La itinerancia en la actividad de estas comunidades, genera rupturas respecto a las formas tradicionales de vida pues el cambio de vocación productiva de una producción agropecuaria hacia una explotación mecanizada minera ha afectado los procesos que suceden al interior de las comunidades. La necesidad de irse detrás de la retroexcavadora para continuar con el barequeo se debe a que por donde va pasando la máquina se va acabando la tierra. Los suelos quedan estériles e inservibles, el agua contaminada y la gente sin posibilidades de sustento, por lo tanto el panorama resultante es uno en el que prima la inseguridad económica y alimentaria, vulnerando así el derecho a la vida digna de las comunidades³.

La evidencia cuantitativa no permite concluir respecto a posibles efectos derivados de los fenómenos migratorios. En particular, no es posible identificar si de estos fenómenos se derivan presiones sobre los precios de vivienda y la tierra, o afectaciones al acceso de los

³ Para mayor información sobre los efectos de la itinerancia en las comunidades étnicas puede remitirse al derecho a Participar en la Vida Cultural

hogares a servicios básicos. No obstante, la evidencia sugiere una asociación entre las actividades mineras y los fenómenos migratorios por dos vías.

Primero, para los casos de oro y carbón, se observa un crecimiento mayor en la población de los municipios mineros relativo al promedio del grupo de municipios de comparación. Esta diferencia es del 36% para los municipios con minería de oro, del 46% para los municipios con minería de carbón en el interior, y del 88% para los municipios con minería de carbón en Cesar y La Guajira. En términos absolutos, esta diferencia implica que en promedio, habitan 8 mil personas más en los productores de oro, 7 mil personas más en los productores de carbón en el interior, y 19 mil personas más en los productores de carbón en Cesar y La Guajira, relativo a los municipios de comparación. Entre los productores de materiales de construcción y su grupo de comparación no se observan diferencias significativas.

Adicionalmente, ha habido una presión mayor en los sectores urbanos que en los rurales. La población urbana es cerca al 70% mayor en los productores de oro, el 90% mayor en los productores de carbón en el interior, el 120% mayor en los productores de carbón en Cesar y La Guajira, relativo a los municipios de comparación. Y la población rural es el 8% mayor en los productores de oro, 10% mayor en los productores de carbón del interior, y 60% mayor en los productores de carbón en Cesar y La Guajira, en comparación con los municipios de control⁴.

Segundo, los municipios mineros de oro observaron mayor incidencia del desplazamiento forzado. Para los productores de oro, se observa que la tasa de expulsión por desplazamiento forzado es 60% mayor en comparación con los municipios de control. Este resultado indica que mientras en los municipios de control se expulsaron 12 personas por mil habitantes cada año en el período 2005 – 2012, en razón al desplazamiento forzado, en los municipios con minería de oro fueron expulsadas 19. Para los productores de carbón en el interior de país, carbón en Cesar y La Guajira, o materiales de construcción, no se observaron diferencias significativas en la incidencia del desplazamiento forzado.

2. Manejo inadecuado de afluentes

Además de los problemas de acceso al agua directamente relacionados con la dinámica migratoria en contextos mineros, hay dos situaciones que se presentan por posibles afectaciones de la actividad minera sobre la calidad y el volumen disponible de agua. Los efectos en salud de la contaminación del agua se discuten en el capítulo sobre el derecho a la salud y el ambiente sano. No obstante, aquí se señalan algunas situaciones encontradas en el trabajo de campo más relacionadas con la disponibilidad del recurso en las condiciones adecuadas. En este asunto hay una frecuente preocupación de los entrevistados por el tipo

⁴ En una entrevista con un experto en temas agrarios en el Cesar mencionó: “el carbón ha sido una causa de desplazamiento del sector rural”

de sustancias químicas que se utilizan en la minería de oro y también por los residuos sólidos⁵.

Respecto a la calidad de los cuerpos de agua en territorios mineros, durante el diálogo con los diferentes actores, se manifiesta que la actividad minera está contaminando el agua, afectando el consumo de las comunidades y su uso para actividades de subsistencia como la agricultura y la pesca. Las afectaciones más frecuentemente mencionadas en las regiones visitadas se relacionan sobre todo con la contaminación de agua debido a partículas sólidas, como polvillo o trazas de material minero, disminuyendo la calidad para su consumo y su uso potencial para otras actividades como riego de cultivos y pesca.

Frente a afectaciones en el acceso al recurso hídrico, algunas comunidades en los departamentos de Cesar y Guajira manifestaron su preocupación porque las actividades mineras a gran escala en la región estaban disminuyendo la cantidad de agua disponible para su consumo. De igual forma, las comunidades manifestaron una preocupación por la alteración de los cauces por movimientos de material de lechos de ríos. La situación de la desviación de ríos, común en Cesar y Guajira puede originar detrimento, disminución y hasta desaparición de flujos de ríos que sirven de sustento para el uso y el consumo de comunidades.

Las situaciones mencionadas anteriormente trascurren en contextos donde comunidades no cuentan con suministro de agua constante y las condiciones geográficas⁶ dificultan conseguir agua en la región. Ahora, la disminución del recurso hídrico en los contextos mineros no sólo ocurre por la actividad, y las comunidades lo reconocen, por ejemplo en Cesar se identifica que la disminución del caudal de los ríos también se puede atribuir a monocultivos de cacao y palma que existen en la falda de la Serranía de Perijá. Por este motivo, resulta fundamental que en la planeación de proyectos tanto mineros como de otros tipos se realice una evaluación integral de cómo la presencia de los proyectos puede amenazar el abastecimiento de agua de las comunidades.

Para el análisis cuantitativo se tomó como indicador de disponibilidad de agua para los hogares la proporción de hogares con agua mejorada, según la definición del Banco Mundial, recoge tanto aspectos de calidad como de cantidad. La fuente mejorada incluye

⁵ Cabe recordar que el país enfrenta, al momento de realizar las entrevistas, un fenómeno climático extremo que agudiza las condiciones de sequía. A la luz de la presencia de este fenómeno deben sopesarse con cuidado los testimonios que aquí se describen.

⁶ Aunque las condiciones geográficas son determinantes para las condiciones climáticas y ambientales de una región, las comunidades mencionan que los contextos ambientales en los que viven hoy son también consecuencia la actividad minera. Como menciona un actor comunitario *“La guajira no es como la gente dice, desértica. Aquí en la guajira habían manantiales nacederos de agua por todas partes. Hoy día ya no, existen los nacederos pero están contaminados”*

las conexiones directas del acueducto a la casa o que se encuentren en el lote del usuario. También hay fuentes mejoradas de agua que incluyen pozos comunitarios, llaves públicas, entre otras. Arroyos protegidos y recolección de aguas lluvias también son considerados como agua mejorada. Esto se trata específicamente de agua potable.

La evidencia cuantitativa sugiere una asociación entre las actividades mineras de materiales de construcción y el acceso a agua mejorada. En particular, se observa un menor porcentaje de la población en privación de este servicio en los municipios mineros, relativo al grupo de municipios de comparación. Cuando se analiza la muestra completa de municipios mineros de materiales de construcción, la población privada del acceso a agua mejorada es del 29%. Si se restringe la muestra a los municipios con mayor intensidad en la actividad de extracción de materiales, la población privada del servicio es del 27%. En contraste, los municipios de comparación tienen el 32% de su población privada del acceso a agua mejorada.

Para los municipios mineros de oro, carbón en el interior del país, y carbón en Cesar y La Guajira, no se observan diferencias significativas respecto a sus grupos de municipios de comparación.

3. Alteraciones de las condiciones de las viviendas

En los departamentos de estudio, frente a las afectaciones físicas a la vivienda, las comunidades coincidieron en que existe una ausencia de estudios, falta de rigurosidad de los mismos y ausencia de validación con las comunidades para medir los impactos de la minería, especialmente frente a las afectaciones al medio ambiente, la infraestructura y la salud.

Una líder comunitaria en el municipio de Suesca, Cundinamarca manifestó su preocupación frente a la incapacidad de medir las afectaciones de la minería por medio de estudios rigurosos, evidenciando un desequilibrio frente al acceso a la información, la validez de los estudios y los recursos económicos locales para financiarlos:

“Como no hay estudios o éstos no son válidos porque no tenemos para pagarle a expertos, entonces no existe una línea base sobre ningún tema por lo que en un futuro no vamos a poder probar los impactos ocasionados por [la empresa minera]”.

Esta problemática es consistente en todos los departamentos de estudio. En ocasiones las mismas empresas y algunos miembros comunitarios manifiestan que aun cuando solicitan formalmente los estudios técnicos que establezcan la relación entre la actividad minera y las

afectaciones al ambiente y la infraestructura⁷, no reciben respuesta de las instituciones encargadas, según un miembro comunitario en la Guajira:

“La empresa contrató un estudio.. para determinar si las explosiones tienen incidencia en las afectaciones a las viviendas pero aún no se conocen los resultados. Cuando hay encuentros con representantes de la empresa, preguntamos por el estudio, sin embargo, evitan la pregunta”

Cabe señalar que las comunidades entrevistadas se quejan recurrentemente de las afectaciones a las viviendas, por lo que se llama la atención sobre este asunto por ser una fuente de conflictos entre comunidades y empresas. Las causas identificadas por los actores entrevistados incluyen el efecto de las voladuras en la mina, el paso del tren y el tránsito de camiones en zonas cercanas a las viviendas.

Límites al derecho a condiciones de vida digna, en lo que tiene que ver con condiciones en la vivienda también se sustentan el análisis cuantitativo de variables de interés, en particular, se observa que en los municipios productores de carbón en Cesar y La Guajira el porcentaje de la población privada de paredes exteriores es el 60% mayor que en los municipios del grupo de comparación. En términos absolutos, mientras la población en privación de paredes exteriores en sus hogares es del 7% en los municipios de control, en los productores de carbón en Cesar y La Guajira es de cerca del 12%.

En el caso de la minería de materiales de construcción, en los departamentos de Boyacá y Cundinamarca, actores comunitarios también hicieron referencia a deterioro en las casas y vías principalmente por el transporte del material y la extracción a cielo abierto. En el barrio el Tunjuelo, por ejemplo, líderes comunitarios mencionaron “Las salidas de las volquetas o camiones que la empresa maneja traen el material y el correr de los vientos hace que vuele el polvo y dé a las narices de los ciudadanos. Eso causa un daño terrible a los enceres de las casas. Porque ese polvito, las amas de casa, las pobres viejas les toca ahí con el trapo limpiando sus muebles, sus equipos de sonido, sus televisores, volí trapo todos los días. Así permanecen todas las casas.”

Del mismo modo, en Suesca, Cundinamarca varios miembros comunitarios sostuvieron: “[La empresa] está a un metro del área urbana. No solo afectan con su polución, mezclas químicas y ruido incontrolable sino también con el transporte del material, han causado deterioro en las vías y agrietamiento de las casas. Por el paso de las volquetas es que se rompen los vidrios de las casas.”

⁷ Específicamente para el caso de minería de carbón, las comunidades demandan estudios sobre oferta y calidad del agua, condiciones de polvo y ruido en el aire y afectación a viviendas por vibraciones y explosiones en el suelo.

Por su parte, en Duitama, Boyacá, la minería a pequeña escala también genera impactos en las condiciones físicas de las viviendas. Tal y como lo mencionó un miembro de la alcaldía local, “Los mineros que practican la actividad de manera ilegal no aplican buenas prácticas mineras. (...) La principal afectación es que por el uso de explosivos se desprenden rocas inmensas que ruedan causando perjuicios en las viviendas y la comunidad.”

Ahora bien, en términos del acceso a la vivienda en contextos mineros, se encontraron situaciones de aumentos o disminuciones en los precios de la vivienda y los arrendamientos como consecuencia de los efectos que tiene la actividad minera sobre los predios de las comunidades locales⁸. La actividad minera a mediana y gran escala 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.

Por un lado, el aumento en el valor o interés sobre predios puede generar mayores impuestos para los propietarios dependiendo de las capacidades de pago, los cambios pueden significar obstáculos para que las personas continúen con sus viviendas. Por otro lado, la actividad minera puede producir depreciación de las tierras por causa de la contaminación ambiental y otros impactos asociados con la actividad. Esto implica directamente el derecho a la vida digna de los habitantes locales. Por ejemplo, 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.”*

4. Cambios en el acceso y calidad de alimentos en entornos mineros

Las afectaciones a la seguridad alimentaria que tienen que ver con la calidad de los alimentos, en particular la problemática asociada con contaminación por mercurio se describen en el capítulo de salud y ambiente sano. En esta sección se discuten situaciones que afectan las condiciones económicas de acceso a alimentos y su potencial relación con la actividad minera. Debe advertirse que en estas situaciones se encontraron pocas menciones durante las entrevistas, así que los comentarios en esta sección deben entenderse como casos que no necesariamente reflejan la situación del sector y que requieren un estudio más profundo para establecer su dimensión.

Una de las afectaciones a la seguridad alimentaria de las comunidades, como se mencionó con anterioridad, son los cambios súbitos de población asociados a “boom” mineros como

⁸ Para profundizar en los cambios en la valoración de tierras adyacentes a minas o a áreas proyectadas para proyectos mineros puede consultar el Derecho a la Propiedad, étnico- territoriales y consulta.

es el caso de Buriticá. Estas migraciones se traducen en aumento de precios de los alimentos asociado con la presión de demanda por la presencia de mineros con mayor capacidad de compra.

En lo que se refiere a factores de producción en la cadena de alimentos, algunos testimonios señalan que la compra de predios se realiza a precios inferiores al del mercado inmobiliario. Condiciones de negociación asimétricas pueden generar una reducción en la riqueza de las familias que se ven perjudicadas por estas prácticas. Si además estas familias derivan su sustento de cultivos de pancoger, el impacto puede ser aún más serio.

Otro insumo que contribuye a la seguridad alimentaria es el agua. Disminuciones de disponibilidad o acceso, pueden tener repercusiones en la pesca, ganadería y agricultura de la zona afectada. En el Cesar, por ejemplo, las familias alegan que la baja en la pesca, frutos y animales que se conseguían en los ríos y sus alrededores los ha obligado a depender en mayor medida de los productos importados de otras regiones. Esto ha implicado un alza sustancial en los costos de vida, al tiempo que ha supuesto una amenaza para las familias de menores recursos. Testimonios similares se encontraron en comunidades aledañas a los ríos Ticuy, Zoria, y Calenturitas en el Cesar y el río Ranchería en la Guajira.

Ante esto, una empresa en el Cesar sostuvo que aunque la pesca era una actividad de subsistencia, solo algunas personas la utilizaban para su consumo. También manifestó que no se tienen documentadas las condiciones de productividad pesquera de los ríos, dada la baja representatividad de la actividad en la región. Respecto a la ganadería y la agricultura, estas actividades han dejado de ser atractivas en la región dado que la relación esfuerzo-remuneración es más baja que la de cualquier actividad minera, por lo que las personas al parecer han abandonado estas actividades. Es importante mencionar que la compra de algunas fincas ganaderas y palmeras han generado la cesación de empleos en esas actividades, pero esto se ha compensado en gran medida con las oportunidades de empleo que genera el sector minero en la región.

Un caso que ilustra las debilidades de las comunidades en materia de seguridad alimentaria es la situación de una vereda del departamento del Cesar. Allí los cultivos que proveían la mayor parte de los alimentos de la comunidad desaparecieron con el cambio de la vocación de suelos, ahora destinados a la minería. La ausencia de cultivos alimentarios y los altos índices de desempleo generaron una crisis en el 2009 que obligó a la constitución de un banco de alimentos del cual dependen las familias hasta el momento en que se realizó la entrevista.

La información cuantitativa disponible no permite estudiar la asociación específica entre la actividad minera y un incremento en los precios de los alimentos. No obstante, sí es posible analizar el cambio en el número de hectáreas con productos agrícolas cosechadas. Los

resultados son heterogéneos según el tipo de actividad minera al que se refiera. Los municipios con actividad minera de oro presentan menos hectáreas cosechadas respecto al grupo de municipios de comparación. Mientras los municipios de comparación cosechan 2.200 hectáreas anuales en promedio, los municipios mineros cosechan 1.960 en promedio. El caso contrario se presenta para los municipios productores de carbón en el interior del país, carbón en Cesar y La Guajira, y materiales de construcción. Los municipios productores de carbón en el interior del país reportan en promedio 1.900 hectáreas cosechadas y su grupo de comparación 1.600. Los municipios productores de carbón en Cesar y La Guajira reportan 6.240 hectáreas cosechadas, y su grupo de comparación 3.900. Finalmente, los municipios productores de materiales de construcción reportan cerca de 2.800 hectáreas cosechadas, mientras su grupo de comparación reporta alrededor de 2.300.

No obstante, estas cifras no son concluyentes respecto a un mejoramiento o mayor desarrollo del sector agrícola en estos departamentos. Si bien la información estadística no permite concluir al respecto, parte de la mayor extensión en cultivos podría atribuirse al desarrollo de más extensiones de palma en estos territorios.

5. Vulnerabilidad de las condiciones laborales

El deber del Estado de proteger los derechos y promover entornos laborales dignos se ve truncado en entornos de baja capacidad de coordinación y ejecución de políticas intersectoriales. El gráfico sobre indicadores de bienestar en Colombia aporta alguna evidencia sobre la situación del país en vulnerabilidad de las condiciones laborales. Al igual que en el caso de vivienda, este es otro indicador en el que la brecha es amplia, no sólo frente al promedio OCDE, sino en comparación con Chile y México. Quizá el principal obstáculo para avanzar en una mayor cobertura y calidad de los mecanismos de protección social proviene de la informalidad y de las actividades de minería ilegal.

En contextos de minería a pequeña y mediana escala la ausencia estatal y debilidad institucional en los territorios dificulta la adopción de buenas prácticas. Además, las condiciones de pobreza en municipios mineros hacen aún más difícil superar estos obstáculos. Así lo ilustra el testimonio de un joven que trabaja en una mina de carbón, que dice ser consciente de los riesgos para su salud que esto representa, pero la posibilidad de proveer a su familia “... hace que valga la pena correr el riesgo”. Esto en el caso de trabajadores que no tienen ningún tipo de aseguramiento.

Los procesos de formalización no tienen el alcance ni están siempre diseñados para responder a las realidades de los retos en seguridad en el trabajo y protección social de los pequeños mineros. No hay estrategias que permitan difundir a la población que más lo necesita el conocimiento técnico y el acceso a tecnologías más seguras. De hecho, en

muchos casos se generan desincentivos para operar legalmente, y esto se convierte en otro de los factores que perpetúa el círculo vicioso que impide mejorar las condiciones laborales.

“En el cerro El Burro hay 537 bocaminas abiertas en donde la actividad minera se realiza de manera ilegal, lo que conlleva a prácticas inseguras tales como: tráfico de pólvora o elaboración hechiza, manipulación de la pólvora por personas sin experticia, conexiones fraudulentas y peligrosas a las redes eléctricas, minas sin ventilación y ausencia de elementos de protección para el trabajo en la mina”. (Defensoría del Pueblo, 2015)

En el caso de la minería de oro a pequeña escala, además de los problemas de seguridad en el trabajo, hay figuras de organización de la producción que favorecen la elusión de la responsabilidad de afiliación. Bajo la figura de subcontratos de formalización el minero asume su seguridad social, para reducir costos de producción. Otros mineros aluden a problemas administrativos como “demoras en el proceso de formalización” como un disuasor: “Los procesos de formalización nos han traído más problemas que beneficios, pues ser legal es muy caro y difícil. En cambio, el ilegal hace lo que quiere, no paga seguridad, salud, impuestos”.

El frágil desarrollo institucional a nivel local y regional para asegurar las necesidades básicas de las poblaciones eleva los riesgos asociados a la condición de vulnerabilidad, por lo que resulta relevante señalar que, a excepción de los municipios muestreados para materiales de construcción, los municipios de oro, carbón del interior del país y carbón en el norte del país todos muestran un número mayor de personas en situaciones de pobreza medido por el índice de pobreza multidimensional que los municipios en su grupo de comparación.

Número de personas en situación de pobreza medido por el Índice de Pobreza Multidimensional: Relativo a los grupos de comparación (emparejados por los niveles de población)

Oro: los municipios mineros presentan 17.500 personas en situación de pobreza (su grupo de comparación tiene 14.600).

Carbón en el interior del país: los municipios mineros presentan 12.100 personas en situación de pobreza (su grupo de comparación tiene 9.200).

Carbón en Cesar y La Guajira: los municipios mineros presentan 32.000 personas en situación de pobreza (su grupo de comparación tiene 16.800).

Materiales de construcción: los municipios mineros no presentan diferencias significativas en el número de personas en situación de pobreza.

Los trabajadores de minería a pequeña y mediana escala encuentran vulnerabilidades en sus entornos laborales que se manifiestan por medio de:

- ❖ Aumentos en los niveles de material particulado,
- ❖ Incrementos en los niveles de ruido
- ❖ Riesgos de accidentes y amenazas a la integridad física por colapsos de infraestructura, caída de rocas, y fenómenos de remoción de masa
- ❖ Exposición a sustancias tóxicas como metales pesados
- ❖ Exposición a mercurio por medio de emisiones o consumo de alimentos contaminados
- ❖ Mayor exposición a enfermedades transmitidas por vectores como malaria por acumulación de agua
- ❖ Mayor susceptibilidad a los trastornos por músculo esqueléticos por demandas físicas

Las instituciones responsables de la inspección vigilancia y control en el marco del sistema de gestión de riesgos en el lugar de trabajo no han logrado responder a su misión, a pesar de que este problema se reconoce de tiempo atrás y se han formulado recomendaciones para fortalecer la función de vigilancia. En concreto, hay serias limitaciones en su capacidad de disuadir a los sujetos vigilados de asumir ciertos comportamientos que son riesgosos; de sancionar, cuando sus actuaciones así lo ameriten; de monitorear, con el fin de poder alertar a los entes encargados de contener o prevenir daños mayores con intervención oportuna. Además tienen una limitada capacidad de acompañar o preparar a aquellos que requieren apoyo particular para cumplir con estándares de desempeño razonables.

En Cesar y La Guajira la gran minería empresarial presenta desafíos particulares que son fuente de conflictos. Principalmente, hay tensiones entre trabajadores y empresas relacionadas con la atención oportuna por eventos de enfermedad laboral y discapacidad, y las dificultades para gestionar conocimiento acerca de la evolución de las enfermedades ocupacionales. A continuación, se profundizan en los aspectos más relevantes para respetar los derechos de los trabajadores que laboran en estos entornos.

Uno de los principales hallazgos en los entornos de minería de carbón es la recurrente discusión sobre la inadecuada atención de los trabajadores con enfermedades – discapacidades. Esta investigación no ofrece una conclusión sobre las causales definitivas de este fenómeno, pero llama la atención sobre este por ser el causante de mayores conflictividades y distanciamientos entre las empresas y las comunidades. La evidencia sugiere que las partes no han podido entrar en un diálogo efectivo tanto por la ausencia de información como por la reinante desconfianza entre las partes, frente a esto se identifican las siguientes posiciones que son necesarias para entender esta controversia.

- ❖ Por un lado, el marco normativo (Ley 776 de 2002) establece la obligación del empleador de ubicar nuevamente al trabajador en el cargo que desempeñaba o a reubicarlo en otro cargo para el cual esté capacitado, una vez terminada la incapacidad médica temporal. La intención de la norma es proteger al trabajador en condición de discapacidad, pero en la práctica, las debilidades institucionales en el sistema de salud, por factores como las demoras en tiempos de respuesta para la autorización de la discapacidad y la falta de criterios claros en los mismos procesos para definir los casos de discapacidad, tienen un efecto negativo en el derecho al trabajo digno.
- ❖ La ausencia de información epidemiológica, por un lado, debilita la capacidad de respuesta de las entidades estatales responsables de dirigir el sistema de riesgos laborales, y por el otro crea un terreno fértil para que se arraigue aún más la desconfianza entre empresas y trabajadores.
- ❖ Por su lado, los trabajadores y sindicatos perciben arbitrariedades en el manejo de las discapacidades, y son activos en denunciar que las empresas se benefician de la debilidad del marco institucional para actuar en contravía de los derechos de los trabajadores. Se han hecho públicas denuncias a empresas del sector por malas prácticas en la atención a la población de trabajadores en proceso de obtención de incapacidad médica, como las limitaciones y trabas que las empresas utilizan para dificultar que los trabajadores accedan a incapacidades médicas, y ausencia de transparencia en el reporte de trabajadores incapacitados.
- ❖ En lo que tiene que ver con la actuación de las empresas, los datos disponibles indican que es en la gran minería de carbón en donde hay indicadores más favorables sobre las condiciones de seguridad. Las tasas de accidentalidad son más bajas incluso que las otras actividades productivas distintas a la minería y se comparan favorablemente con la accidentalidad de minas en Estados Unidos (Cerrejón - Universidad del Rosario, 2009).

Sin embargo, frente a la controversia alrededor de las enfermedades-discapacidades la gran minería se enfrentan a un entorno incierto que no propicia una gestión adecuada cuando se presentan estos casos, y se considera que frente a este reto las empresas tienen oportunidades de mejora en la calidad y transparencia de la información; así como en asegurar mejores mecanismos de atención a esta población.

Bibliografía

- Unidad de Planeación Minero Energética. (2014). *Evaluación de la situación actual y de los escenarios futuros del mercado de los materiales de construcción y arcillas en las ciudades de Cali, Cúcuta, Villavicencio, Cartagena, Sincelejo, Yopal, Valledupar y Montería*. Unidad de Planeación Minero Energética - UPME.
- Agencia Nacional de Minería. (21 de mayo de 2015). *ANM*. Recuperado el 12 de noviembre de 2015, de Sitio Web de la Agencia Nacional de Minería: http://www.anm.gov.co/?q=Produccion_de_carbon_para_2015_estaria_alrededor_de_87_millones_de_toneladas
- ANIF. (2012). *La desindustrialización en Colombia*. Bogotá: ANIF.
- Castaño, J. V. (2012). *Panorama del sindicalismo en Colombia*. Friedrich Ebert Stiftung en Colombia -FESCOL-.
- Castilla, C. E. (2013). Violencia contra sindicalistas en medio del conflicto armado colombiano. *Revista de Economía Institucional*. Vol. 15, Núm. 29. *Universidad Externado de Colombia*.
- Cerrejón. (s.f.). *Resumen de desempeño 2013*. Obtenido de http://www.cerrejon.com/site/Portals/0/Documents/pdf/informes_sostenibilidad/Resumen_IS2013-ESP.pdf
- Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA). (- de - de 2014). Marco estratégico mundial para la seguridad alimentaria y la nutrición (MEM). -, -, -.
- Confederación Sindical Internacional -CSI-. (2014). *Índice Global de Derechos*.
- Derecho fundamental al agua, Sentencia T-790/14 (- 23 de octubre de 2014).
- Drummond Ltd. (s.f.). *Resumen ejecutivo 2013 - 2014*. Obtenido de http://issuu.com/drummondLtd/docs/resumen_ejecutivo_drummond_2013-2014?e=19253911/30401900
- El Tiempo. (22 de 01 de 2015). *Con nuevo sistema buscan atajar el comercio ilegal de oro*. Recuperado el 10 de 11 de 2015, de <http://www.eltiempo.com/economia/sectores/sistema-contra-el-comercio-ilegal-de-oro/15136079>

- Eslava, A., Silva, S., Tobón, A. y Vélez, S. (2014). Oro sin sangre basado en la confianza. Ideas para una nueva economía política de la minería aurífera colombiana. *Opera*, 14, 119-135.
- Fedesarrollo. (2011). *Pequeña y mediana minería de carbón del interior del país: alternativa de comercialización y financiación a partir de la conformación de alianzas estratégicas*. Fedesarrollo.
- Güiza, L. (2013). La pequeña minería en Colombia: una actividad no tan pequeña . *Dyna* 80 (181). Universidad Nacional de Colombia, 109-117.
- Hawkins, D. (2014). El carbón y el trabajo en Colombia: a la sombra de la locomotora minera. En A. varios, *La minería de carbón a gran escala en Colombia: impactos económicos, sociales, laborales, ambientales y territoriales*. Friedrich Ebert Stiftung.
- Hawkins, D. (2014). El carbón y el trabajo en Colombia: a la sombra de la locomotora minera. In *La minería de carbón a gran escala en Colombia: impactos económicos, sociales, laborales, ambientales y territoriales*. Friedrich Ebert Stiftung.
- Howard, G., & Bartram, J. (- de - de 2003). Domestic Water Quantity, Service Level and Health. Ginebra, -, Suiza.
- Naciones Unidas. (- de abril de 2010). El derecho a una vivienda adecuada. *Folleto informativo No. 21*. Nueva York, -, US.
- Naciones Unidas-FAO. (- de Junio de 2010). El derecho a la alimentación adecuada. *Folleto informativo N° 34*. Ginebra, -, Suiza.
- Naciones Unidas-ONU Habitat- OMS. (- de marzo de 2011). El derecho al agua. Ginebra, -, Suiza.
- OCDE. (2015). *Estudios económicos de la OCDE COLOMBIA*. -: OCDE.
- OECD. (2014). *Territorial Reviews: Colombia*.
- OIT - El programa de Trabajo Decente. (s.f.). Recuperado el 3 de 11 de 2015, de <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/decent-work-agenda/lang-es/index.htm>
- OIT - Trabajo Decente. (s.f.). Recuperado el 3 de 11 de 2015, de <http://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang-es/index.htm>
- OIT - Trabajo decente en América Latina y el Caribe. (s.f.). Recuperado el 3 de 11 de 2015, de <http://www.ilo.org/americas/trabajo-decente-america-latina-caribe/lang-es/index.htm>

- OIT. (1999). Trabajo decente. *Memoria del Director General a la 87.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo*. Ginebra.
- Portafolio. (22 de 01 de 2015). *Sin permisos extraen oro en siete departamentos*. Recuperado el 10 de 11 de 2015, de <http://www.portafolio.co/economia/permisos-extraen-oro-siete-departamentos>
- Procuraduría General de la Nación. (2010). *Trabajo digno y decente en Colombia*. Bogotá: Procuraduría General de la Nación.
- Procuraduría General de la Nación. (2011). *Trabajo digno y decente en Colombia. Seguimiento y control preventivo a las políticas públicas*. Bogotá.
- Procuraduría General de la Nación. (2011). *Trabajo digno y decente en Colombia. Seguimiento y control preventivo a las políticas públicas*.
- Prodeco. (s.f.). Obtenido de Nuestro informe de sostenibilidad 2011: <https://drive.google.com/drive/u/0/search?q=informe%20de%20sostenibilidad%20prodeco>
- Sentencia , T-675/11 (Sala primera de Revisión de la Corte Constitucional 9 de septiembre de 2011).
- Unidad de Planeación Minero Energética. (2012). *Cadena del Carbón*. Unidad de Planeación Minero Energética - UPME.