



Documentos de Trabajo 2023-14

Edición electrónica



COOPTACIÓN CORRUPTA Y RECONFIGURACIÓN COOPTADA DEL
ESTADO EN EL MODELO EXTRACTIVO MINERO EN COLOMBIA
-RIESGOS Y CONSECUENCIAS-

Marleny Cardona

1

Noviembre 2023
Bogotá, Colombia



Documentos de Trabajo 2023 - 14¹
Edición electrónica, noviembre de 2023

Autores:

Marleny Cardona. Investigadora

Edición investigativa:

Omar Augusto Vivas Cortés, director investigación

Cardona, M., (2023). Cooptación corrupta y reconfiguración cooptada del estado en el modelo extractivo minero en Colombia -riesgos y consecuencias- (Documentos de trabajo 2023 - 14). Comité de Investigaciones del Instituto de Estudios del Ministerio Público.

Instituto de Estudios del Ministerio Público

Carlos José González Hernández, Director Instituto de Estudios del Ministerio Público²

Luis Enrique Martínez Ballén, Jefe División de Investigaciones Sociopolíticas y Asuntos Socioeconómicos

Equipo técnico

Omar Augusto Vivas Cortés, director investigación

Luis Enrique Martínez Ballén, Secretario Técnico Comité de Investigaciones IEMP

El propósito de los documentos de trabajo *-Working Papers-* de la División de Investigaciones Sociopolíticas y Asuntos Socioeconómicos es mantener la memoria de los estudios del Instituto de Estudios del Ministerio Público y abrir un espacio de promoción y divulgación para dar visibilidad a los trabajos en desarrollo, escritos de las y los investigadoras(es), docentes, estudiantes que complementan el programa de investigación del IEMP, para que sean conocidos por la ciudadanía en general, por las y los integrantes del Ministerio Público de Colombia y que sirvan para académicos y estudiosos con el fin de discutirlos y mejorarlos o que sirvan de referencia. Son documentos que no tienen evaluación de pares académicos.

Este documento refleja exclusivamente la opinión de sus autores. Lo que se publica en esta serie es **responsabilidad del autor** y podrá cambiar en la medida en que las investigaciones, estado de avance de la frontera de conocimiento, desarrollo normativo e institucional cambian. No representa el punto de vista de la Procuraduría General de la Nación, de sus dependencias, del Instituto de Estudios del Ministerio Público, de la División de Investigaciones Sociopolíticas y Asuntos Socioeconómicos o del Grupo de Investigación Carlos Mauro Hoyos. El contenido está protegido por las normas internacionales y nacionales vigentes sobre propiedad intelectual, su utilización, reproducción, comunicación pública, transformación, distribución, alquiler, préstamo público e importación, total o parcial, en todo o en parte, en cualquier formato se encuentran prohibidos y solo serán lícitos en la medida en que cuenten con la autorización previa y expresa por escrito del autor o titular.

Se prohíbe su reproducción parcial o total de este ejemplar, todos los derechos patrimoniales pertenecen al Instituto de Estudios del Ministerio Público

¹ Producto de la investigación “Cooptación de la administración pública, caso sector minero” realizada en el año 2014, siendo director del IEMP el doctor Christian José Mora Padilla.

² Documentos de trabajo puestos a disposición en la Web del IEMP, a partir de 2023, siguiendo lineamientos de su director.



Cooptación corrupta y reconfiguración cooptada del estado en el modelo extractivo minero en Colombia -riesgos y consecuencias-

Introducción

En Colombia el modelo extractivo minero, es parte de la propuesta de desarrollo económico, es más se considera una locomotora. En este sentido el manejo del recurso, está atravesado por relaciones donde los mecanismos de negociación pasan por formas de intercambio donde la corrupción permea tanto a instituciones como actores de la sociedad. Asimismo, las esferas del poder administrativo, garantizan las formas de intercambio mediante la legislación que crea los mecanismos para la titulación, exploración y explotación. Los resultados son contundentes frente a: 1) los problemas ambientales y aumento de conflictos en la lucha por el control del negocio de la minería; 2) los conflictos ligados al monopolio de los títulos mineros y 3) la propiedad de la tierra en detrimento de las comunidades que habitan dichos territorios como es el caso de: Cajamarca (Tolima); Marmato (Caldas); y Chocó, entre otros.

El modelo extractivista trasciende las dinámicas de mercado, porque el uso de los recursos sin regulación, está generando impactos socio-ambientales en los territorios y problemas en las poblaciones por el incremento en los procesos de desplazamiento y despojo. La forma en que se otorgan los títulos mineros ha abonado el terreno para nuevos enfrentamientos entre pobladores y multinacionales. Además, ha conllevado paulatinamente a la creación de nuevas formas organizativas de control con asentamiento del crimen organizado y los grupos armados ilegales y con ello, nuevas y complejas dinámicas de corrupción dentro y fuera de los entes oficiales en comunión con particulares (personas-empresas) que intensifican los riesgos de cooptación corrupta.

Las relaciones entre las empresas, la población y el Estado, han venido configurando escenarios de violencia en los territorios mineros. En consecuencia, diversos estudios constatan que los excedentes de la minería y el petróleo no provocan mejoras significativas en las condiciones de vida de la población. Es más, dichos estudios han señalado que la red de mercados de trabajo y de abastecimiento son débiles, la producción interna no es suficiente para abastecer los territorios donde se ubican las explotaciones minero-energéticas, las vías internas son deficientes y las troncales que las atraviesan no dan origen a procesos endógenos de desarrollo (González, 2011). Tercerización del trabajo, inestabilidad en la contratación, ilegalidad minera y acuerdos incongruentes y sin control han venido sobre la última década, caracterizando el proceso de titulación de las minas en Colombia.



Todo lo anterior, muestra que el interés por el sector se mantiene en el tiempo, es más, se considera el jalonador del desarrollo. El problema por un lado, es que lejos de favorecer que las regalías que se reciben en la nación por concepto de la minería, ha incrementado los factores de riesgo de cooptación corrupta asociada muchas veces a violencia armada. Por el otro, la debilidad institucional genera una ausencia total o parcial del Estado en territorios mineros donde la presencia de grupos armados, principalmente paramilitares, se acrecienta con graves peligros para líderes campesinos y comunales, voceros, sindicalistas y activistas que han sido asesinados o están amenazados.

En el gobierno de Álvaro Uribe Vélez se otorgaron casi 9.000 títulos, los cuales incluían territorios de parques nacionales y reservas indígenas sin considerar el derecho fundamental de las comunidades a la consulta previa e informada. Ronderos (2011), hace hincapié en que la inversión extranjera en Colombia, en el sector de la minería ha dado un salto significativo mostrando cifras cercanas a los US\$ 11.900 millones para el último quinquenio y se estima que las exportaciones alcanzarán los US\$54 mil millones en 2021.

La ampliación del modelo extractivista desde la gran minería legal en Colombia incluye la minería ilegal y hace que se desplace aceleradamente a la minería ancestral, generando conflictos locales y regionales por el derecho a la tierra y la defensa de los recursos naturales, así como de las costumbres históricas, culturales, ancestrales y de supervivencia de las comunidades de estos territorios. En este sentido, la gran minería ha contado con toda una legislación que favorece los intereses económicos de las multinacionales desconociendo los derechos de las comunidades, entre ellos, la consulta previa e informada y la participación directa e indirecta en el modelo extractivista. González y Cardozo (2011), señalan que la gran minería ha convertido a la minería ancestral, en términos económicos:

“en una actividad cada vez menos rentable para quienes la ejercen y que además, en el marco de la actual política minera, corre el riesgo de convertirse en ilegal. Esta condición se agrega a la de baja rentabilidad económica y ambiental que siempre ha tenido esta minería tradicional. Además, el impacto de esta gran minería en los territorios ancestrales hace que el tejido social, cultural y las condiciones se agreguen al deterioro económico”.

El resultado de estas dinámicas económicas y la pérdida de organización social, hoy más que nunca necesita salidas democráticas para privilegiar y aplicar con pertinencia la consulta previa e informada en los territorios. Esta ha sido reconocida como derecho fundamental de las comunidades por la Corte Constitucional de la cual son partícipes los grupos étnicos del país: comunidades indígenas, afrocolombianas, raizales, palenqueras y gitanas. En los territorios de estas comunidades es importante que el desarrollo e



implementación de la consulta previa e informada sea un elemento presente y transversal a la decisión de implementación del modelo extractivista para proteger estas poblaciones y en aras de contrarrestar los núcleos de corrupción que han venido configurándose subrepticamente desde las políticas públicas mineras y, de esta manera, ser efectivos en la definición de la titularidad de áreas que ocupan comunidades desde hace al menos un siglo, que aún hoy no cuentan con títulos de propiedad y están ubicadas dentro de áreas otorgadas en concesiones mineras, protegiendo los derechos constitucionales de las comunidades.

Además, teniendo en cuenta que es un hecho que el modelo extractivista minero-energético avanza como política del gobierno, es necesario mirar con detenimiento las dinámicas de los procesos que se dan dentro y fuera de este modelo como lo son por ejemplo la ausencia de control y participación estatal, las políticas fiscales, las altas exenciones tributarias a las compañías mineras, los niveles de integración al desarrollo de las zonas afectadas por la minería, entre otros. Los resultados de esta propuesta de desarrollo, ha generado los nexos entre funcionarios de organismos estatales como Ingeominas y otros entes del Estado y representantes y abogados de multinacionales con intereses de explotación y titulación minera en estas zonas, deviene en evasión del pago de regalías como el caso de AngloGold Ashanti que al igual que la Drummond mantienen una práctica permanente de evasión, que en perjuicio de los intereses de la nación, han dejado de pagar miles de millones de pesos.

5

Esta peligrosa combinación entre debilidad institucional y legislación permisiva en un sector tan significativo como el energético-minero, ha atraído cantidades inimaginables de inversionistas que suelen beneficiarse al estar inmersos en la dinámica de fluctuación comercial entre precios elevados y disminución de control estatal lo que conllevó a una incontrolable avalancha de peticiones de concesiones mineras aparentemente legales, “(...) aprovechando además una legislación flexible que se había aprobado en 2001, particulares y empresas pidieron títulos para 20 mil concesiones de exploración y explotación de minas –un título sirve para las dos –que cubren 22 millones de hectáreas de los 114 millones que tiene el país”. (Ronderos, 2011).

Las dinámicas socioeconómicas más relevantes en este momento en cuanto al modelo extractivista energético son las referidas a los riesgos de cooptación corrupta, ya que su articulación se da de forma exógena y endógena, paralelamente, conllevando con ello complejos sistemas de amortiguamiento en todo el modelo haciendo que la institucionalidad se vea permeada por las acciones fuera de lo legalidad y los riesgos de corrupción aumenten exponencialmente, directa e indirectamente del centro del modelo hacia la periferia y viceversa. Las preocupaciones son múltiples, la falta de capacidad el Estado y el aumento de la participación de la empresas privada, requiere una intervención del aparato estatal. La intervención y participación de las acciones



privadas sobre lo público, infiltrándolo en todos sus niveles y órdenes hace que la cooptación del Estado toque, como sucede actualmente, los extremos más delicados colocando en riesgo la credibilidad en las instituciones y en todo el aparato político y económico del país.

Este Capítulo da cuenta de los riesgos y consecuencias de la cooptación corrupta en el modelo extractivista minero-energético, entendiendo ésta como una forma más sofisticada y sistemática de corrupción que consiste en un ejercicio de influencia que busca imponer maneras de pensar, opciones de decisión y comportamientos amoldados, esto es, el sometimiento sistemático de la voluntad del Estado o parte de él para obtener beneficios particulares con afectación del interés general. También se da cuenta, de los riesgos de cooptación corrupta y a la reconfiguración cooptada del estado en el modelo extractivo minero en Colombia, a partir de una contextualización general del riesgo y la definición de riesgos agregados o emergentes para tratar de responder: ¿Por qué la política pública puede aumentar el riesgo? ¿Por qué, en materia de minería, no se cumple con las normas? ¿Por qué la forma como está diseñada la ley aumenta el riesgo de cooptación del estado? ¿Cuál es el problema más grave de que se aumente el riesgo de ser cooptado? Y finalmente, se miran los alcances que a través del recurso de la minería en Colombia llevan a procesos integrales de desarrollo.

El desarrollo como punto de llegada, desde un modelo extractivista, impacta lo local, en muchos casos debilita su capacidad institucional de acción en el territorio. Los territorios expresan en sus dinámicas socio-económicas los fundamentos estructuradores en las relaciones para las dinámicas socioeconómicas y políticas, en este caso para la orientación de las políticas públicas mineras. Con ellas, va de la mano, el acuerdo entre la sociedad y las instituciones, desde el cual se hace frente a los riesgos de cooptación corrupta y se brindan alternativas al modelo extractivo para que Colombia pueda alcanzar índices de desarrollo social, humano y económico óptimos para asegurarle a los habitantes mayor bienestar con base en un equilibrio entre necesidades, recursos y condiciones de vida digna y justa. Un desarrollo local sustentado en el fortalecimiento de la institucionalidad local y departamental, es clave, para la regulación de los modelos de acumulación donde los proyectos mineros sustentan el desarrollo global e integral de las regiones y del país en general.



1. RIESGOS DE COOPTACIÓN CORRUPTA EN EL MODELO EXTRACTIVO MINERO EN COLOMBIA

1.1. Contextualización y delimitación

En Colombia el modelo de acumulación extractivista, aporta recursos como materias primas y maneja una dinámica productiva, que deslegitima la propiedad y da poder a los territorios a través de los títulos mineros, estos han aumentado los riesgos de corrupción con complejos entramados organizativos que incluyen la participación de funcionarios del gobierno y representantes de las principales multinacionales. Estas han obtenido títulos mineros otorgando una serie importante de beneficios tributarios y legislativos. En el 2011 el Registro Minero Nacional reportaba que 1717 empresas tenían títulos vigentes de concesiones para explorar o explotar minas y los propietarios particulares tenían unos 7.200 títulos más.

La asignación de títulos responde a una apropiación y desapropiación de territorios. Según denunció públicamente en una rueda de prensa en junio de 2011 Carlos Rodado, ministro de Minas y Energía en el gobierno actual de Juan Manuel Santos, que desde que se aprobó el Código de Minas en 2001, “hubo superposición de títulos mineros en áreas de parques nacionales y páramos, juegos especulativos, expedición de títulos sin control y algunos de manera sospechosa, violación de los derechos a las comunidades mineras indígenas y afro descendientes y acaparamiento de títulos”.

Este contexto crea relaciones donde los riesgos de cooptación corrupta se vuelven la práctica para obtener un beneficio de cualquier tipo, que puede ser de forma ocasional, sistemática o temporal y en esa medida varía la repercusión o el daño que provoca a la sociedad. Esta aseveración permite establecer que existen distintas modalidades y grados de corrupción, algunas en niveles más elevados, y que buscan refinarse para no ser detectadas, e incluso invadir la misma normatividad y las instituciones, y de ese modo resguardarse tras ellas. Lo anterior significa que las políticas mineras y la extracción del recurso minero son espacio donde la corrupción, es un fenómeno que evoluciona para hacerse “indetectable” pero no necesariamente menos perjudicial. A partir de investigaciones como las de Garay (2013), diferentes autores sostienen que la cooptación corrupta precisamente se constituye en una forma más sofisticada y sistemática de cooptación con resultados de corrupción. Esta consiste en un ejercicio de influencia que busca imponer maneras de pensar, opciones de decisión y comportamientos amoldados de parte de los tomadores de decisiones públicas, con el fin de beneficiar los intereses de sus promotores, generalmente en contravía del interés colectivo.



Así mismo, la cooptación exige relaciones donde el sometimiento sistemático de la voluntad del Estado o parte de él para obtener beneficios particulares con afectación del interés general es un acto permanente; en las decisiones intervienen, desde actores privados hasta funcionarios del Estado para sacar un beneficio sobre un asunto que afecta a muchos. Cuando los efectos de estas relaciones se alcanzan, sobre todo en los altos niveles o esferas del poder del Estado, la cooptación ha sido por intereses privados. Lo anterior conlleva a la reconfiguración cooptada del Estado, que ocurre cuando además de ejercer influencia en la formulación de las normas, se participa en el rediseño de la estructura institucional del Estado, principalmente en el ámbito regional y local.

Minería en el Tolima

El modelo extractivista está fuertemente arraigado en la explotación privada de los recursos con apoyo de los entes gubernamentales y muchas veces sin regulación. Además, Human Rights Watch – HRW, en el año 2005 denunció a la AGA por la violación de derechos humanos, señalando en su informe que la multinacional ha sido incapaz de direccionar las políticas de la empresa hacia medidas eficaces para asegurar que sus actividades mineras no afecten negativamente a las poblaciones. HRW ha insistido en la relación entre la AGA y grupos armados ilegales; son múltiples las acusaciones por los impactos en el territorio, como el caso del desplazamiento de campesinos. (Idárraga, 2011).

AGA llega a Colombia en el 2000, iniciando actividades de exploración en 2003 en compañía de otras grandes empresas con las cuales comparten riesgos económicos –JV-, tales como la suiza Glencore y la canadiense B2 Gold Corp., Mineros S.A. y Mega Uranio. Para diciembre de 2009 la AGA ya contaba con 423 títulos mineros que suman 825.025 hectáreas, y para agosto de 2010 registraba un total de 385 títulos, de los 8825 que hay en toda Colombia. Esta área titulada, no incluye la que se sumaría por los proyectos que tiene con la Glencore, la B2 Gold, Mineros S.A. o la Mega Uranium. De esta manera, de acuerdo con los datos aportados por Ingeominas, tenemos:

Tabla 1
Títulos mineros de AGA (2010)

| Departamento | Área total (hectáreas - Has) |
|--------------|------------------------------|
| Antioquía | 200.937 |
| Tolima | 172.205 |
| Chocó | 103.034 |
| Cauca | 70.101 |
| Bolívar | 39.577 |
| Quindío | 38.895 |
| Nariño | 20.404 |
| Huila | 18.720 |
| Caldas | 12.636 |
| Cundinamarca | 5.706 |



| | |
|--|-----------------|
| Santander | 4.639 |
| Caquetá | 3.891 |
| Risaralda | 434 |
| Total área titulada al 01/08/09 | 691. 185 |
| TOTAL TÍTULOS | 384 |

Fuente: Ingeominas

En 2009, voceros de la Anglo Gold Ashanti (AGA) manifestaron que habían devuelto el 92% de las áreas pedidas originalmente y que entre las áreas que seguían solicitando -y las que ya estaban tituladas a su nombre- apenas sumaban 166 mil hectáreas. Sin embargo, y aun cuando la información del Registro Minero Nacional puede estar desactualizada, la diferencia con lo que éste reporta hoy es enorme. A julio de 2011, figuran 389 títulos de la AGA registrados en diversos municipios colombianos, de un extremo al otro del país, los que suman alrededor de 700 mil hectáreas. (Ronderos, 2011).

Desde la perspectiva de derechos, en este proyecto se han hecho acuerdos que pasan por encima tanto de las comunidades como de la Constitución Política de Colombia. El riesgo de la pérdida de derechos, con apoyo de los organismos de control, ha permitido la exploración de zonas de reserva forestal y de zonas que según el Plan de Ordenamiento de la Cuenca Mayor del Río Coello (POMCA) y el Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT) del Municipio de Cajamarca, donde no se contempla la vocación minera dentro de los usos del suelo.

El gobierno colombiano, en el marco de una baja capacidad institucional por parte de las comunidades, ha permitido estas exploraciones sin consultarle a la población, vulnerando los derechos fundamentales de los habitantes de la zona pero además desconociendo los fallos de la Procuraduría General de Nación, que en comunicación directa a la Directora de Ecosistemas del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el 21 de noviembre de 2008, pidió que se negara la solicitud de sustracción del área de reserva forestal, dado que los problemas ambientales serán de gran magnitud y en algunos casos irreversibles.

La Colosa en el departamento del Tolima es sólo uno de los tantos megaproyectos que se tienen previstos para su ejecución en territorio colombiano, muchos de ellos ligados a la multinacional sudafricana Anglo Gold Ashanti (AGA), que desde el año 2007 es considerada como la tercera productora mundial de oro; cotiza principalmente en la bolsa de Johannesburgo en Sudáfrica, lugar de su casa matriz. Igualmente, la Contraloría Departamental del Tolima, la Personería Municipal de Ibagué y la Corporación Autónoma Regional del Tolima, emitieron conceptos negativos a este proyecto. Aun así, la AGA ha podido desarrollar sin contratiempos las fases de exploración en estas zonas.

El día 29 de abril del año 2009, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, profirió la Resolución 0785 de 2009, por medio de la cual formula pliego de cargos a la empresa por la presunta infracción de la normatividad ambiental vigente, en el sentido de haber realizado actividades en la Reserva Central Forestal, según lo declara la Ley 2ª de 1959, sin que se realizara la



correspondiente sustracción del área, conforme a lo ordenado en el artículo 210 del Decreto 2811 de diciembre 18 de 1974. Además, el Ministerio no había definido nada al respecto, pero el 4 de mayo de 2009 (2 días hábiles después de emitir la resolución 0785 de 2009), expidió la Resolución N° 0814 de 2009, en la que ordena efectuar la sustracción parcial y temporal de 6.39 hectáreas de la Reserva para adelantar los estudios y demás actividades relacionadas con la fase de exploración minera, de acuerdo con lo definido en el Código de Minas Ley 685 de 2001. (García, 2011).

Ahora bien, ¿Cómo logró AGA que le aprobaran el mayor número de títulos mineros del país prácticamente en tres años, cuando otras empresas tuvieron que esperar en promedio casi cinco años para conseguir los suyos? Las prácticas cotidianas de apropiación de lo privado sobre lo público. Cabe destacar que dos funcionarios de Ingeominas, el ahora ex director Julián Villarruel y Liliana Alvarado, quien era subdirectora de recursos del subsuelo de esa institución, trabajan hoy para la AGA. (Ronderos, 2011).

Los trabajos de prospección iniciaron a finales de 1999 y más adelante en el 2006 la empresa tramitó ante Ingeominas, con el nombre de Sociedad Kedahda S. A., contratos de concesión para exploración y explotación de oro y otros minerales (plata, platino, molibdeno, Zinc y cobre). A principios de 2007 inició las actividades de exploración y el 21 de febrero de 2008 Cortolima suspendió esas actividades porque la empresa incumplió el requisito de solicitar, previamente, permiso para explorar dentro de la reserva forestal central (Ley 2 de 1959). A mediados del mismo año la Sociedad Kedahda S. A. cambió de razón social para llamarse, en adelante, Anglo Gold Ashanti.

En síntesis, en el país se evidencian: 1) formas de explotación minera; 2) el mal uso de los recursos; 3) existencia de una actitud permisiva del Estado hacia el monopolio de los títulos mineros; y 4) debilidad en la credibilidad en los organismos del Estado generando mayor violencia social y armada. En esta dinámica, ¿hasta dónde el papel del Estado se traslapa y diluye que termina tomando las decisiones a favor de las empresas? La cuantificación de las regalías y su monto son expresión de la valoración individual por parte de las empresas y colectiva por parte del Estado en beneficio del País y de territorios. El manejo político que está dándosele a los títulos mineros muestra el juego de intereses personales y comerciales que están socavando la legislación colombiana a partir de la participación directa e indirecta de individuos que fungen como funcionarios de entidades y organismos del estado y posteriormente, cuando no paralelamente, sirven como funcionarios de estas multinacionales: corrupción en la adjudicación de títulos mineros y en el manejo de las regalías que dejan de registrarse y terminan evadiendo los acuerdos oficiales, saliendo del país con total impunidad.

1.2. Caldas: acumulación por desposesión

Medoro Resources obtuvo una concesión en Marmato (Caldas), un pueblo de mineros artesanales con 457 años de historia. Allí, la empresa encontró reservas



de 6,6 millones de onzas de oro y 37 millones de onzas de plata y quiere explotar una mina a cielo abierto, en medio de las resistencias de la población, porque muchos en el pueblo se han opuesto porque esto implica desplazarlos y desempleo. (Ronderos, 2011).

La apropiación de los territorios, se logra por expropiación y desposesión. Desde sus inicios la corrupción, las irregularidades y los malos manejos tanto políticos como ambientales en términos de títulos mineros, han perjudicado toda la población por las actividades mineras. En 2005 Goldfields se hizo propietaria de 95 de las 117 minas legales, minas que fue cerrando al ritmo de su adquisición; para finales de 2009, la compañía entró en iliquidez, abandonando la región. Posteriormente llega a la zona la compañía multinacional canadiense, Medoro Resources Ltd., adquirió las minas que tenía la Goldfields en la parte alta de la montaña, así como la que explotaba Mineros Nacionales en la parte baja, añadiendo a esto la compra de la mina del sector Echandía, vereda al norte de la montaña, en dirección a Caramanta.

La compañía Medoro Resources es una compañía de exploración de oro y la adquisición de minas bajo joint ventures con productores senior. Entre sus propietarios y directivos se encuentran ejecutivos de Pacific Rubiales Energy Corp., concesionaria del campo petrolero más grande de Colombia, fusión de una compañía canadiense y otra de copropiedad de Germán Efromovich, dueño de Avianca3.

Tabla 2
Adquisiciones por posesión de “Medoro Resources” en 2009

| Adquisiciones | Inversión total |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • 6 de octubre de 2009: Medoro compra Mineros Nacionales S.A., filial de la firma antioqueña Mineros S.A. (del Grupo Colpatria), que explota la parte baja de Marmato. Costo: US\$35 millones. • 30 de octubre de 2009: Medoro adquiere el control de Colombia Goldfields, que posee 95 de las 117 minas legales que existen en la parte alta de Marmato. • 31 diciembre 2009: Medoro adquiere la compañía Colombia Gold PLC, propietaria de la mina de Echandía, vereda aledaña al Cerro de Marmato, en dirección a Caramanta. Costo: US\$18,7 millones. | <p>US\$95,3 millones, cerca de \$276.000 millones para invertir en la zona de Marmato. El dinero, neto de comisiones y gastos se usará para pagar la exploración, la perforación, el repago de deuda y trabajos comunitarios para la zona.</p> |

³ Tomado de: CAICEDO, Luís Javier. “Se agrava situación de Marmato”. En: Revista Semillas en la economía campesina. N° 42/43 - Octubre de 2010. Publicación auspiciada por Swissaid. Página, 71.



| | |
|--|--|
| <p>• 19 de julio de 2010: Medoro compra la Frontino Gold Mines (Antioquia). Costo: US \$ 200 millones.</p> | |
|--|--|

Fuente:

La concentración del apropiamiento de los territorios es un asunto evidente en las negociaciones alrededor del oro. El 81% de los títulos mineros de Colombia Gildfields los posee Medoro Resources en el 2009, junto a otros derechos por propiedad en minas de Frontino, Caramanta y otros territorios.

1.3. Chocó: sustitución el modelo artesanal por el extractivista a gran escala

Las comunidades del Consejo comunitario del Alto Atrato, Cocomopoca denuncian que la solicitud de titulación colectiva que lleva 11 años, ha sido retrasada y obstaculizada por parte del Incoder, ya que en la solicitud de constitución de este territorio el gobierno otorgó títulos de concesión a la empresa Anglo Gold Ashanti por 86.000 hectáreas; según ellos, en el Chocó el propio Incoder retrasa el derecho constitucional de las comunidades negras al reconocimiento de su título colectivo para darle prioridad a las concesiones mineras y desconocer el derecho de estas comunidades. (Tobón, 2011).

En lo que respecta a los pueblos indígenas, según las mismas organizaciones del departamento del Chocó, desde principios del 2009, fueron otorgadas 22 concesiones en la zona de la carretera Medellín-Quibdó a las empresas Cordillera S.A y Anglo Gold Ashanti. Esto de manera inmediata ha provocado la movilidad de recursos privados que preservan lo privado frente a las comunidades aumentando la disputa territorial con intervención de grupos armados y la militarización de los resguardos amenazando la vida de las comunidades.

Hacia el Norte, entre el medio y bajo Atrato, se encuentra la concesión Mandé Norte. Esta región, considerada como sitio sagrado o Jaidé por las comunidades de Guagua, Isla, Coredocito, Urada y Alto Guayabal, fue concesionada desde la gobernación de Antioquia a la Muriel Mining Corporation. La Corte Constitucional colombiana en la sentencia T-769/2009 ordenó suspender las actividades de prospección y exploración a esta compañía. La Corte supeditó el licenciamiento ambiental para el proceso de exploración hasta tanto no se haya realizado un proceso de consulta previa, libre e informada, Igualmente, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) concedió medidas cautelares a la comunidad indígena del resguardo Urada Jiguamiandó el 25 de febrero del año 2010 debido a los graves riesgos que enfrentan las comunidades situadas en área de influencia del proyecto minero y por las situaciones de



confinamiento, militarización, intimidación, bloqueo al goce de derechos y obstrucción al libre tránsito.

De acuerdo con las denuncias presentadas a organismos nacionales e internacionales las empresas mineras como la Muriel Mining Corporation, la Anglo Gold Ashanti subsidiarias de la Anglo Gold America y la Glencore emplean estrategias para entrar a los territorios tales como la militarización, la cooptación de líderes y desconocimiento de los derechos étnicos y ambientales, con auspicio del Estado colombiano, presionando cuestionados procesos de consulta previa en este territorio.

La multinacional Drummond por ejemplo, es objeto de varias acusaciones en Colombia por posible complicidad con los paramilitares que infiltraron la política y aterrorizaron a la gente del departamento del Cesar, desde mediados de los años 90, justo cuando esta empresa arrancó allí su producción de carbón. Dos ex paramilitares han asegurado que la empresa ayudó a crear y financiar el frente Juan Álvarez de las Autodefensas Campesinas de Colombia (AUC), para que cuidara la operación y la línea del ferrocarril que transporta el carbón hasta el puerto cerca de Santa Marta, e igualmente, compró tierras a testaferros del paramilitarismo para explotar y desarrollar actividades de extracción en la mina El Descanso.

1.4. Corrupción, mafia, narcotráfico y regalías

13

El 17 de agosto de 2013, el periódico El Espectador en su columna La ruta de las regalías ficticias, señalaba que a finales de 2010, el excomandante paramilitar Salvatore Mancuso relató a una Corte de EE.UU cómo a través del sistema de regalías las Auc lavaron dinero del narcotráfico. Para hacerlo contaron con un “ejército” de alcaldes a su servicio. El método era simple: traían oro de Panamá y luego acudían a su red de mandatarios para reportarlo como si lo hubieran extraído de minas en sus municipios. A renglón seguido pagaban los impuestos por regalías y así blanqueaban el dinero a través del sistema financiero oficial. Al final, cuando las regalías llegaban a las poblaciones, los blanqueadores se quedaban con el 70% y el resto se quedaba en los bolsillos de los alcaldes⁴.

Una reciente investigación de la Contraloría General, reveló serios indicios de maniobras detrás de los \$9.000 millones que en 2011 le giró el Gobierno al municipio de Alto Baudó (Chocó), por regalías. La razón de la sospecha es que en esta población, la segunda más pobre de Colombia, legalmente no hay minería. Por lo tanto, los que reportaron extracción o compra de oro de esta localidad, no tendrían cómo justificar de dónde sacaron el metal.

Según la ley que reguló el manejo de regalías hasta 2011, 4% de la producción reportada debía girarse como compensación directa a los municipios de donde se extraen los recursos naturales no renovables, como el oro. Para la Contraloría General, en el caso del municipio de Alto Baudó es evidente que no se cumplió

⁴ El Espectador. *La ruta de las regalías ficticias*. Investigación. 17 de agosto de 2013.



esa norma. Por esta razón, la Contraloría resaltó que este sería un caso específico de extracciones y regalías ficticias que, a la larga, posiblemente sirvieron para lavar dinero de grupos dedicados a actividades ilegales.

En la denuncia de la Contraloría General de la Nación en la que se advierten coincidencias actuales con el esquema confesado por Mancuso en 2010, se encontró que los \$9.000 millones que el gobierno le giró a Alto Baudó no se pudieron invertir en la población, ya que fueron embargados para pagar supuestas acreencias laborales con los docentes “a través de títulos ejecutivos sobre los que existen dudas de su autenticidad”. Al final, el Alto Baudó, a pesar de haber sido en 2011 el quinto municipio en recibir la mayor cantidad de regalías, sólo se benefició en el papel.

En 2011 varias empresas reportaron a Ingeominas y a la DIAN haber extraído o comprado 11,7 toneladas de oro en diferentes poblaciones, cantidad valorada en casi \$800.000 millones, lo que les representó a dichos municipios regalías por \$32.263 millones. Paradójicamente, casi el 99% de las producciones sospechosas se reportaron en el departamento de Chocó.

Un estudio reciente de El Espectador encontró que de acuerdo con el listado de 37 poblaciones que hasta 2011 no contaban con producción minera, pero que en los últimos años han recibido regalías por explotaciones de oro, se encuentra que Chocó es el departamento que más municipios tiene bajo sospecha. Al caso de Alto Baudó se sumarían Acandí, Atrato, Bahía Solano, Bajo Baudó, Bojayá, Cértegui, El Cantón de San Pablo, Istmina, Medio Baudó, Río Iró, Medio San Juan, San José del Palmar y Unguía. Los comercializadores de oro reportaron en 2011 haber adquirido en estas localidades casi 11 toneladas del metal.

Al consultar el Catastro Minero de 2012, para ese año Chocó tenía 156 títulos de explotación vigentes, que abarcaban 3.000 kilómetros cuadrados (7% de su territorio). Desde 2009 ha vivido una bonanza aurífera, que lo ubica como el segundo productor de oro del país, después de Antioquia. Para dimensionar la participación de Chocó en la producción nacional de oro, se tiene que entre 2008 y 2012 han extraído del subsuelo colombiano 258 toneladas, de las cuales 100 han salido de esta región, es decir, el 40% de la producción nacional. (Marín, 2013).

El estudio también señala el caso del municipio de Sipí, que con 2.500 habitantes, reportó en 2011 una extracción de cinco toneladas de oro, pese a contar con dos títulos mineros. Ese año recibió \$14.000 millones en regalías, suficientes para haberle entregado a cada habitante \$450 mil mensuales durante un año. Igualmente señala el caso de Cantón de San Pablo, que luego de haber registrado en 2011 una producción de casi 4 toneladas, en 2012 cayó a 0,3 toneladas.

Por su parte la Contraloría General de la Nación advirtió que el Chocó “viene siendo afectado por los grupos al margen de la ley, que a partir de actividades



delincuenciales generan ingresos para sus organizaciones y recurren a diferentes maniobras para el blanqueo de tales capitales. El pago de regalías por una explotación ficticia puede constituir una importante fuente de blanqueo a través de ingreso de los montos del caso como compensaciones legítimas por la actividad minera, motivo por el cual resulta necesario indagar por la responsabilidad penal de quien así obre”.

Sin embargo, frente a los cuestionamientos de la Contraloría General que además exhortó a la Fiscalía y a la Procuraduría adelantar investigaciones para establecer la posible responsabilidad de los funcionarios públicos, entre ellos Ingeominas, esta entidad respondió que la primera responsabilidad del reporte de las regalías corresponde a los alcaldes de los municipios, según la norma que regulan las regalías. Aclaró que la entidad recaudadora no puede negarse a recibir, distribuir y girar los recursos declarados como producto de explotaciones mineras en las poblaciones colombianas, por cuanto la información proveniente del agente retenedor así lo indica. De igual forma señaló que hasta 2011 no existían las herramientas para que la autoridad minera ejerciera control sobre la comercialización del mineral y evitar el trasteo de regalías, el cual ya está regulado en el Plan Nacional de Desarrollo.

Así por ejemplo, la ley 1381 estipulaba que si un minero que declaraba ser informal pedía un título, podía seguir explorando su mina hasta que no se regularizara su situación, esto proceso de regularización generó altos niveles de corrupción debido a que muchas mafias asociadas al paramilitarismo y al narcotráfico aprovecharon esta situación fingiendo ser mineros artesanales, para realizar explotación con gran maquinaria sin ningún tipo de control a pesar de los daños y costos socio-ambientales, frente a ello se amparaban en su calidad de regularización en trámite.

En muchos otros casos, estas mafias o grupos ilegales han venido usando, bajo amenaza, a los mineros artesanales que habían solicitado titulación minera para explotar a nombre de ellos, desplazando luego a la población o sometiéndola, además, a trabajos forzados sin recibir beneficios por la extracción, es decir, la ganancia es doble para estas mafias de la minería que someten, roban, explotan y amenazan en completa impunidad al no existir control alguno por parte del Ministerio de Minas pero además amparados en el nuevo código minero.

Este panorama de otorgamiento de títulos mineros ha cimentado la articulación de mafias por parte de grupos armados ilegales: los paramilitares y las Farc, con algunos carteles mexicanos, como el de Sinaloa, que operan de manera subrepticia agravando la situación y la zozobra de los habitantes de los territorios mineros. Esta alianza está siendo aprovechada por las mafias del narcotráfico tanto para la comercialización de drogas ilícitas en materia de lavado de activos, así como el aprovechamiento de recursos naturales significativos en el mercado mundial, como el coltán, lo que amplía además las fronteras de la economía de guerra sustentada por las mafias del narcotráfico en



franca coalición con grupos armados ilegales, de esta manera “se ha encontrado (...) que China sirve como receptor de capitales: recibe el coltán, se lava el dinero y a su vez de China se traen, insumos para la producción de drogas sintéticas. Esa triangulación con ciertos países donde no hay un estricto control al lavado de dinero y otros movimientos hace que la explotación de minerales y el oro por naturaleza excelente, hace que sea el más apetecible para la ilegalidad”. (Garay, 2013).

Ejemplo de esto, como ya ha sido denunciado por las organizaciones sociales, indígenas y campesinas, el control de las minas por parte del narco-paramilitar Carlos Mario Jiménez, alias Macaco (extraditado a Estados Unidos) y su segundo al mando del Bloque Central Bolívar, Rodrigo Pérez, en el Sur de Bolívar, han sido heredadas por otros grupos armados que hoy las controlan.

Un ex jefe paramilitar, Salvatore Mancuso, le confesó a la justicia una estratagema para lavar dinero: recibir los pagos por la droga exportada en oro, traerlo clandestinamente a Colombia, y venderlo a comercializadoras autorizadas, declarándolo como producido en el país. Por cada onza de oro que le paga al productor, la comercializadora debe descontar el 4 % de regalías que luego debe girar al gobierno, para que éste a su vez le gire al municipio de dónde el productor declaró haber sacado el oro. De esta manera, los paramilitares obtenían el pago por su oro, y después, hacían tratos con los alcaldes de los pueblos que iban a recibir esas regalías para que se las devolvieran a través de contratos ficticios. (Ronderos, 2011).

16

1.6. Acápites. Minería, riesgo de cooptación corrupta del Estado e impacto local

El Plan Nacional de Desarrollo Minero elaborado en el 2006 como propuesta hacia el 2019, impulsa de manera inconsulta desde la Unidad de Planeación Minero Energética –UPME– la ruta de explotación de los recursos, desconociendo los derechos colectivos de los reales dueños de los territorios colectivos de las minorías étnicas. En el periodo 2002 – 2010, bajo la administración del presidente Uribe Vélez, se prepararon las condiciones para que el Plan Nacional pudiera entrar con plenas garantías, para lo cual el gobierno nacional promovió todo un despliegue de fuerza pública en estos territorios generando desplazamiento y altos niveles de violencia por parte de efectivos de las fuerzas militares en complicidad con las organizaciones paramilitares.

Encontramos algo muy grave y es que si se cruza el mapa de las solicitudes de licencia minera con el del desplazamiento forzado tradicional, el abandono y despojo de tierras, se descubre un traslapamiento muy alto. Además, en municipios con alto nivel de violencia es donde hay más intereses mineros, y eso no quiere decir que la minería por sí sola genere violencia, sino que hay una lucha,



como lo ha mostrado Paul Colie, en estudios del Banco Mundial, en la medida en que hay riquezas grandes en territorios donde el Estado no tiene toda la legitimidad. En estos escenarios, los grupos que suplantán al Estado buscan el predominio del poder del territorio para aprovecharse de la riqueza, y eso genera violencia. (Garay, 2013).

El no reconocimiento de los derechos de las comunidades y de la naturaleza para darle paso a la megaminería, ha sido una decisión política de carácter estructural, que fue deliberada y promovida por otros Estados (Canadá, Suiza, Inglaterra) y grandes compañías extranjeras, con la anuencia del Estado colombiano y el gobierno de turno. La elaboración del código minero (ley 685 de 2001) fue proyectada por abogados de las compañías mineras que hoy se reparten el territorio nacional.

La legislación se diseña y aplica en favor de acciones privadas con detrimento de lo público, se evidencia desposesión de los territorios. El nuevo código minero no da respuesta a necesidades de legislación para el funcionamiento y desarrollo de la economía nacional, se ha tramitado en detrimento de la pequeña minería o minería artesanal y ha beneficiado sobremanera a las compañías extranjeras bajo el lema de “incentivar la inversión extranjera”; la ley 685 de 2001, no contó con la consulta previa de las comunidades afectadas, por el contrario, en aras de su cumplimiento se ha recurrido a la fuerza para despojar a las comunidades que se resisten a la exploración y que han tenido que realizar marchas y toma de tierras para ser escuchados y tenidos en cuenta.

Para los mineros artesanales el tratamiento fue bien distinto. Organizados en varias asociaciones y sindicatos, ellos habían conseguido que el Código Minero de 2001 les diera tres años para legalizar sus minas. De los 15 mil mineros de hecho que según la Defensoría del Pueblo hay en el país, llegaron a Ingeominas 2.845 solicitudes de formalización. Y de ellas apenas consiguieron formalizarse 23. ¿La razón? La norma les exigía que presentaran mapas técnicos de sus minas y facturas comerciales de varias décadas atrás (...). La ley 1382 que reformó el Código en febrero de 2010, volvió a abrir la posibilidad de legalizar minas artesanales. En un año llegaron otras 2.200 peticiones. De éstas, 719 ya han sido evaluadas, pero como las normas son las mismas, sólo una pasó la prueba documental y próximamente se le hará una visita técnica. (Ronderos, 2011).

Esto avanza de la mano con la modificación de los planes y esquemas de ordenamiento territorial de los municipios donde se encuentran las reservas mineras, con la cooptación de instituciones locales y con la creación y financiación de secretarías mineras como la del departamento de Antioquia, principalmente. Todo esto se realizó de manera deliberada y en detrimento de la política ambiental, social y tributaria y sobre todo, atentando contra la soberanía de la nación.



2. RIESGOS E IMPACTOS DE LA COOPTACIÓN CORRUPTA EN EL SECTOR MINERO

De acuerdo con Pardo (2013), pese a los cambios en la institucionalidad minera, su autoridad es desconocida en buena parte del territorio nacional, tras la caída de la Ley 1382 de 2010 el país minero regresó al obsoleto código de minas del 2001, y persisten los vacíos y riesgos potenciales de continuar en un modelo de apropiación por desposesión con mecanismos de corrupción en el sector.

Durante los últimos años, este sector creció sin control y sin fiscalización, lo que dejó amplios vacíos que facilitaron prácticas de corrupción pública y privada. El ex ministro de Minas, Carlos Rodado Noriega, denunció la feria de la corrupción y de títulos mineros en el Instituto Colombiano de Geología y Minería (INGEOMINAS). Sin embargo, ninguna de estas denuncias del mismo gobierno ha avanzado y la pregunta es siempre la misma: ¿Quiénes se benefician del vencimiento de términos? Recientemente, la Contraloría notificó irregularidades por 50 millones de dólares en el pago de regalías de la empresa Drummond y anunció sanciones a cuatro funcionarios de INGEOMINAS por indelicadezas en varios contratos mineros.

2.1. Principales riesgos potenciales de corrupción:

La regulación de las acciones en los territorios por parte de las autoridades públicas y la presión del capital en un modelo de desarrollo que considera una locomotora la minería, trae implicaciones socioeconómicas en muchos casos irreparables para la población. El nuevo código de minas disparó la especulación debido a la incontrolable adjudicación de títulos mineros a nuevos solicitantes sin exigir la demarcación real de un área mínima de exploración, mientras por otro lado demoraba la adjudicación a mineros artesanales residentes durante años en las zonas mineras.

- **Falla en el suministro de información clara y transparente del sector a los ciudadanos, quienes son los dueños de los recursos mineros que administra el Estado. Solo se hace pública la información agregada, lo cual es importante pero no suficiente para el conocimiento y seguimiento del sector. Actualmente, el Código de Minas establece sanciones disciplinarias y penales para los funcionarios que entreguen información sobre los contratos mineros.**
- **La información sobre aspectos cruciales de la actividad, como la producción minera, las exportaciones y las variables para liquidar las regalías, siguen siendo aportadas por las mismas empresas. La autoridad minera valida la**



información con un sello de recibido y en un acto de fe presume la validez de las cifras suministradas. Durante varios años se ha llamado la atención sobre este asunto, sin que la autoridad proceda a defender los intereses de la Nación.

- Las enormes discrepancias en las estadísticas sobre producción y exportaciones de oro durante la última década revelan el gran caos del sector bajo el cual se esconden el lavado de dólares, narcotráfico, financiación de actividades subversivas y corrupción público-privada; aún no se ha explicado por qué las exportaciones de oro superaron en más de 25 toneladas con respecto a lo que se reporta como producción en el país en el periodo 2003 – 2011.
- La legislación minera concede los recursos naturales no renovables (RNNR) siguiendo un principio feudal: “primero en el tiempo, primero en el derecho”. Significa que el primero que solicite un área, si ésta se encuentra libre, adquiere el derecho a suscribir un contrato de concesión con el Estado para la explotación de los recursos.
- Con la avalancha de solicitudes y títulos expedidos es cada vez más difícil encontrar áreas libres con potencial importante, de modo que la información sobre zonas en esa condición se vuelve cada día más valiosa. El nuevo sistema para la presentación de solicitudes de la ANM es mejor que el anterior, pero el tráfico de información privilegiada sigue siendo un riesgo grande de corrupción en el sector. Lo mismo ocurre con las solicitudes de áreas devueltas, que no acaban de quedar libres, cuando ya un tercero está presentando su solicitud.
- La autoridad minera reabrió la ventanilla para presentar solicitudes, pese a los intensos llamados y advertencias de parte de muchos analistas y actores sociales, y lo hizo sin que el Catastro Minero Nacional estuviese terminado. Se tiene acceso a alguna información del catastro, pero la tendencia es a preservarla en cajas negras, blindada en confusas normas sobre confidencialidad; ahí hay otro riesgo de corrupción.
- Varias de las irregularidades denunciadas por la Contraloría General se relacionan con la liquidación y pago de las regalías por parte de compañías mineras a gran escala, y aunque el Código de Minas señala que el incumplimiento en el pago de las obligaciones económicas es causal de caducidad del contrato, estas empresas siguen haciendo funcionando.



2.2. Minería y paraísos fiscales

Colombia ocupa el quinto lugar entre los países del mundo que mejor protegen la inversión extranjera a través de estabilidad jurídica, beneficios tributarios, exenciones y demás garantías contempladas por la “política de confianza inversionista” de las últimas administraciones, así, Colombia renunció a establecer condiciones de desempeño al capital extranjero (como decir empleos, difusión tecnológica, plazos de retorno, etc.), de modo que en su mayoría se trata de flujos de dinero que entran y salen sin mayor beneficio para los colombianos.

El priorizar las acciones privadas sobre lo público, hace que las operaciones - catalogadas como mecanismos de precios de transferencia- los cuales consisten en que las multinacionales utilizan socios de papel instalados en paraísos fiscales para vender los minerales que extraen del país a precios más baratos que los del mercado. Dichos socios revenden los minerales al consumidor final a un precio más alto, sobre el cual Colombia no percibe ganancia. Las implicaciones son muchas, aunque el Estado conoce bien el mecanismo de evasión, se ha hecho poco o nada para impedir que siga ocurriendo y para sancionar a las empresas que lo utilizan.

Según la DIAN, entre 2010 y 2011 se registraron 1.325 operaciones de precios de transferencia, por un total de 7.450 millones de dólares: con Panamá se registran 890 operaciones por valor de 1.945 millones de dólares; con Bermuda 44 operaciones por valor de 277 millones de dólares, y con Luxemburgo 31 operaciones por valor de 111 millones de dólares. En el caso del carbón, por ejemplo, durante el año pasado las exportaciones a Islas Malvinas ascendieron a 7,5 millones de toneladas, lo cual querría decir que ese territorio con una población de 3.200 habitantes consume más carbón que toda Colombia. Otras 200.000 toneladas del mineral se vendieron a las Islas Caimán. Por cuenta de operaciones de empresas ubicadas en Colombia con paraísos fiscales, la DIAN ha calculado que el país estaría perdiendo 4 billones de pesos al año en impuestos de renta.

2.3. Reconfiguración cooptada del estado y exclusión social

Como síntesis a lo expuesto con anterioridad en todos los apartados, y en aras de aportar nuevos elementos analíticos al debate sobre los riesgos de cooptación corrupta del Estado en el manejo de los recursos y la repartición de títulos para el modelo extractivista minero, siguen siendo materia de reflexión. Los análisis de diferentes teóricos permiten nuevas lecturas sobre el tema a partir de la relación entre reconfiguración cooptada del estado y exclusión social centrándonos en los riesgos y consecuencias.



El término de reconfiguración cooptada del Estado es una propuesta del grupo método, coordinado por Garay (2009) que surge de la observación que hacen ellos frente a la situación del Estado colombiano en el que además de gremios, empresas y grupos de interés legales que presionan o sobornan para lograr beneficios por parte del Estado, se encuentra la participación de actores ilegales (mafias, guerrilla, paramilitares, narcotraficantes entre otros) que han participado en dinámicas de coerción para manipular decisiones administrativas, judiciales y regulativas, así como para apropiarse de recursos públicos en el nivel descentralizado. Ampliándose así el número de actores y el número de formas (soborno, financiación y medios coactivos) y las instituciones que se capturan, algo que no se contempla en ese estudio tradicional de la captura del Estado.

De ahí que desde el concepto de reconfiguración cooptada del Estado, sea posible incluir a esos actores ilegales que no son considerados en la comprensión tradicional del término de captura del Estado.

La Reconfiguración Cooptada del Estado (RCdE) consiste en la acción de organizaciones legales o ilegales que mediante prácticas ilegítimas, legales e ilegales, influyen en la formación implantación de normas y políticas públicas para obtener beneficio económico, político y social perdurable y lograr que sus intereses sean validados legal y políticamente, y en el largo plazo institucionalizados, aunque éstos no obedezcan al interés rector del bienestar social. (Garay, 2009, 80).

21

La premisa para Garay y su grupo de investigadores es que la teoría tradicional sobre criminalidad supone que el Estado siempre confronta al crimen y que la sociedad siempre rechaza moral y éticamente a los criminales, sin embargo, la realidad, según los autores, muestra algo diferente puesto que no siempre hay tal confrontación, sino que contraria y paradójicamente, algunas instancias del Estado y la sociedad colaboran con la criminalidad para satisfacer propósitos criminales y personales. Ya no se trata de los buenos contra los malos: "(...) La sociedad actual está llena de grises, que tienen un pie en el mundo legal y otro en la ilegalidad, y que se trenzan con los criminales en una red de relaciones muy compleja, sin la cual el crimen no sería posible y gracias a la cual los criminales ya no son simplemente bandidos dirigiendo organizaciones criminales, sino redes sociales entrelazadas, que se comportan como sistemas dinámicos y que perviven incluso más allá de la existencia de sus líderes. (Garay, 2009, 82).

Por supuesto, la vieja herramienta del soborno sigue siendo utilizada, junto con la intimidación. Pero, como lo señala Garay, hoy se va más allá. "Hoy tiene lugar una verdadera captura instrumental de instituciones enteras del Estado. El mejor vehículo es a través de la política. Se trata de una captura de partidos políticos que funcionan en el ejercicio de un proceso democrático, para elegir



funcionarios que tengan incidencia en las decisiones que favorecen a los criminales”. (Garay, 2009, 39).

En resumen, en el texto, la “reconfiguración cooptada del Estado” se define como el conjunto de acciones de elementos legales e ilegales, que buscan actuar desde dentro del régimen político, es decir, cuando ya la ilegalidad en asocio con sectores legales, actúa a través de la misma institucionalidad para promover los intereses ilegales.

En materia de cooptación corrupta y captación del estado, confluyen factores económicos, políticos, sociales y en algunos casos culturales, que cada vez más facilitan el aprovechamiento de intereses públicos por parte de intereses privados:

De esta forma, la reconfiguración 'cooptada' del Estado consiste en la acción de organizaciones legales e ilegales que mediante prácticas ilegítimas, no siempre ilegales, buscan modificar las instancias donde se toman decisiones públicas para cambiar las reglas del juego y de ahí obtener beneficios individuales y validar política, legal y socialmente sus intereses. A veces lo hacen a través de los resquicios en la norma con acciones que aunque legales en lo penal, son prácticas socialmente inaceptadas. Esto hace que se alteren los patrones morales de la sociedad. Cuando esto se generaliza, hace que el aprovechamiento de lo público trascienda de la corrupción a formas que involucran más aspectos de la sociedad⁵.

22

Garay y su grupo encuentran que uno de los métodos usados para la captura del Estado es un instrumento de los partidos políticos que se produce en distintos niveles y pasa por varias instancias:

- El primer nivel comprende una estrategia de sobornos a partidos políticos o candidatos, esta es de corta duración pero con alta exposición y riesgo de ser descubierto y penalizado.
- El segundo nivel es la financiación partidos o miembros de partidos con dinero o incidiendo a través de presión a electores para que se dé un número de votos suficiente y pueda brindar un resultado favorable a estos, situación que genera compromiso y gratitud por parte de estos partidos y políticos que son la contraparte a la posibilidad de que se produzcan actuaciones políticas, favorecimiento en la adjudicación de contratos u otorgando posiciones laborales privilegiadas.

⁵Ver: <http://www.semana.com/noticias-justicia/puso-tras-rejas-fiscal-ramiro-anturi/134879.aspx> Visitada en febrero 15 de 2010

<http://www.elespectador.com/impreso/articuloimpreso186849-un-fiscal-filas-de-mafia> Visitada en febrero 18 de 2010



- **El tercer nivel es la financiación de partidos a mayor plazo aunque también implica la posible creación de partidos, esta última una práctica que conduce a una plena, efectiva y clara Captura del Estado.**

A manera de resumen, como lo señalan Lancheros y Valero (2010), puede pensarse que en una primera etapa de la Captura del Estado, los agentes captores, incluyendo los ilegales, buscan capturar a los partidos políticos como medio para ingresar a la maquinaria estatal y, posteriormente, manipular dicha maquinaria para lograr sus fines particulares. En estos casos, se puede hablar de una Captura instrumental de Partidos Políticos en la que un grupo de interés actúa para acomodar la formulación programática y la agenda política al interior del partido, a la luz de sus intereses específicos. Incluso, una modalidad de la Captura instrumental de Partidos Políticos podría consistir en la creación de un partido político de manera que, desde el principio, la estructura ideológica responda a los intereses predominantes del grupo promotor.

Ahora bien, de acuerdo con Ungar (2010), hay algunas condiciones estructurales del Estado colombiano, del sistema y del ejercicio político que se constituyen condiciones de aumento de riesgo para la corrupción. Entre ellas:

- **La concentración creciente del poder en el Ejecutivo y las debilidades del sistema de pesos y contrapesos**
- **El clientelismo**
- **La impunidad**
- **La falta de transparencia en la financiación de la política**
- **La "cultura del atajo" y el "todo vale"**
- **Una débil cultura de rendición de cuentas y débil capacidad institucional**
- **El incumplimiento por parte de muchas entidades públicas del derecho de acceso a la información**
- **Fallas en el diseño de la institucionalidad estatal**
- **Incumplimiento de la normatividad vigente**

La corrupción está inmersa en todos los ámbitos y sectores de la sociedad, por lo que los riesgos de cooptación se elevan en la medida que se va involucrando al sector público, al sector privado y a la ciudadanía en prácticas corruptas, dichas prácticas; como lo señala Ungar (2010), impiden materializar los principios y los objetivos del Estado Social de Derecho, en la medida en que “concentran en manos de unos pocos los recursos y bienes que deberían destinarse a intereses colectivos; distorsionan la toma de decisiones a favor de intereses particulares; aumentan los costos de administración de bienes y



servicios públicos y privados; debilitan el respeto por la autoridad, erosionan la confianza ciudadana en las instituciones, y contribuyen a debilitar la legitimidad del Estado”. (Ungar, 2010, 2).

2.4. Minería y política pública minera en Colombia

La Constitución Política de 1991 restableció la legitimidad y propiedad inmanente del Estado sobre los bienes públicos y los recursos naturales no renovables y asignó a la ley la determinación de las condiciones para su explotación, estipulando que las regalías resultado de las actividades económicas por este concepto pertenecen en forma exclusiva a las entidades territoriales.

De acuerdo con Fierro (2012), la política minera en Colombia no ha sido establecida en función del recurso minero sino de la denominada “confianza inversionista” y, en general, en la liberalización del mercado para que los actores privados accedan a los minerales existentes en el país, pero no existe una mirada estratégica de dichos minerales y la inexistencia de indicadores de impacto fiscal de tener o no tener empresas mineras de capital público no permite evaluar los resultados de los cambios de política pública minera que se proveyeron a comienzos del siglo, por lo tanto, es necesario, según el autor:

“(…) repensar en el contexto actual (v. gr. el oro ha subido de 250 dólares/onza por las fechas de la promulgación del Código de Minas en 2001 a cerca de 1.800 dólares/onza) del mercado de minerales, de las expectativas de consumo de los países desarrollados y emergentes, de las necesidades tecnológicas, del valor económico de los pasivos ambientales y sociales, de la misma situación nacional (revaluación por enfermedad holandesa, corrupción, debilidad institucional, falta de gobernabilidad y conflicto, etc.) si apostar por ser un país de economía rentista basada en extracción de recursos no renovables es nuestra visión de futuro; si la respuestas es afirmativa, establecer un cambio total en la institucionalidad minera involucrando empresas de capital público en el negocio, en formas asociadas con actores privados o monopolizando la producción de ciertos minerales”. (Fierro 2012, 219).

En esta medida, según el autor, es urgente hacer una revisión de exenciones y subsidios; frente a ello Kalmanovitz (2011), manifiesta que las exenciones, gabelas y subsidios a los más ricos otorgados por el gobierno Uribe ascienden a 12 billones de pesos anuales. De estos, cerca de la tercera parte habría sido para el sector minero-energético (Rudas, 2010; Pardo, 2011), a esto se suman los contratos de estabilidad tributaria destinados a subsidiar a las trasnacionales mineras y petroleras.



3. EL DESARROLLO LOCAL COMO ALTERNATIVA PARA MITIGAR LOS RIESGOS DE COOPTACIÓN CORRUPTA EN EL MODELO EXTRACTIVO MINERO

3.1. Desarrollo local y social

El desarrollo del país está directamente ligado a los procesos de integración entre políticas públicas y bienestar social; no hay otra forma de pensar el desarrollo sino desde el crecimiento integral de todos los sectores de la sociedad en el que la inversión en gasto social esté orientado a un equilibrio humano cada vez acorde con las necesidades de la sociedad en su contexto local y regional de acuerdo con los recursos y su uso.

Pero, el crecimiento integral debe generarse desde lo local a partir de la participación activa de la sociedad en la construcción y ejecución de sistemas comunitarios donde el riesgo por la afectación del proceso de desarrollo sea considerado. Además, se tenga en cuenta que los grupos sociales intervengan crítica y prospectivamente en la formulación de políticas públicas y en la veeduría de los proyectos que afecten directa e indirectamente tanto a la comunidad como a la región.

La regulación sobre el crecimiento, sustentado en el modelo extractivo tiene riesgos en los permisos de otorgamiento de permisos ambientales, también por las formas de asignación de las áreas protegidas, reservas especiales y de comunidades indígenas; en este sentido también están los mecanismos de concesión y sesión. Este proceso tendría que ser gradual y está mediado por el funcionamiento de las instituciones del estado que, al estar supervisadas por la comunidad, logra disminuir significativamente los riesgos de cooptación corrupta. La participación de la comunidad es clave en el desarrollo local y este a su vez es fundamental en el desarrollo regional que asegura que los entramados y complejos humanos se apropien de su territorio y generen principios de identidad y compromiso ético ciudadanos que logren mayor articulación entre recursos, riqueza y bienestar de las comunidades de los territorios mineros.

Las instituciones políticas de una nación determinan la capacidad de controlar a los políticos e influir en su comportamiento; las buenas instituciones económicas son resultado de buenas instituciones políticas (...) Acemoglu y Robinson (2012, p. 436), consideran que los países fracasan porque sus instituciones económicas extractivas no crean los incentivos necesarios para que las personas ahorren, inviertan e innoven; las instituciones políticas extractivas apoyan a estas instituciones económicas para consolidar el poder de quienes se benefician de la extracción, como, – sugieren ellos–, es el caso de Colombia. (Cardona, 2013, 3).

Ahora bien, lo que debe primar es la eficiencia, eficacia y capacidad institucional, es decir el interés general por lograr que el modelo extractivo minero se articule positivamente con el crecimiento económico, social y cultural de las



comunidades y no en detrimento de esta y sus territorios. De ahí, la necesidad de generar espacios de participación ciudadana en la toma de decisiones sobre los recursos, su aprovechamiento y la riqueza que el modelo genere, que debe redundar en beneficio de las comunidades en términos de educación, salud, servicios básicos, infraestructura y calidad de vida.

El gobierno nacional en el Plan de Desarrollo 2010-2014 ha decidido priorizar la actividad minera como motor del crecimiento económico, a pesar de las advertencias que desde múltiples sectores se han hecho en relación con los impactos negativos que tiene dicha actividad tanto para la biodiversidad como para la vida de las personas. Igualmente, después de una década puesta en marcha del modelo extractivo minero-energético, los territorios mineros siguen presentando graves problemas de salubridad; la tercerización laboral sigue repuntando y no existe un avance real en infraestructura y el desarrollo social y cultural que evidencie ajustes estructurales en cuanto a inversión y rentabilidad.

En las condiciones actuales que vive el país en términos de persistencia del conflicto interno armado o la presencia de actores armados al margen de la ley en algunas zonas del país y debilidad de la institucionalidad regional encargada de ejercer los controles ambientales no se cuenta con las condiciones de gobernabilidad necesarias para poder llevar a cabo procesos de minería que verdaderamente respeten los límites ambientales y que no produzcan los efectos negativos que ya se vienen presentando.

En el gobierno nacional se reconoce la ausencia de políticas sobre los programas de desarrollo local de las empresas mineras. Los EIA –Estudios de Impacto Ambiental-, son considerados un instrumento útil, que incluye el componente social como mecanismo que evita la cooptación corrupta. En algunos casos se ha logrado una articulación entre los diversos actores, pero en la mayoría se hace en las regalías, entendiendo la inversión social como voluntaria. Desde las empresas se considera que el desconocimiento de la actividad minera por parte del Estado es la causa principal de la falta de control sobre los recursos destinados a los municipios y de la ausencia de la problemática minera en la planificación territorial.

La participación de las comunidades, el aporte de los sectores sindicales y las organizaciones hace que las acciones de las empresas no sean voluntarias y riesgos de cooptación corrupta desde el uso de los recursos y bienes públicos, sino la respuesta a diferentes presiones y a la necesidad de construcción de una imagen ante la comunidad para evitar conflictos. Se insiste en que es necesario que la nueva legislación defina las responsabilidades ambientales de los diferentes actores.

El desarrollo es uno de los paradigmas de la modernidad y se asimila al crecimiento económico, sin embargo, el desarrollo se diferencia del concepto de crecimiento, aunque forma parte del mismo. El primero se refiere a la capacidad



de satisfacer las necesidades humanas (salud, educación, vivienda, cultura, entre otros), sin acumulación del capital ni, los aumentos de indicadores económicos o mejor disponibilidad económica; el segundo supone expansión física; es decir, este último implica la incorporación progresiva de energía (actividad, trabajo) y materia (por ejemplo, recursos), y esto no se puede hacer de manera indefinida en un entorno finito de recursos y disponibilidades finito. En cambio, el desarrollo, que involucra una mejora cualitativa y el despliegue de potencialidades humanas, siempre es posible (Macedo, 2005, citado por Cardona, 2013, 2).

Para Gudynas (2011) el desarrollo es “la modificación de la biosfera y la aplicación de los recursos humanos, financieros, vivos e inanimados en aras de la satisfacción de las necesidades humanas y para mejorar la calidad de vida del hombre” (2011, p. 74). Mientras que el desarrollo social se entiende como la situación que “posibilita a la gente pobre tomar acciones para ayudarse a ellos mismos. Esto implica que las estrategias de desarrollo comienzan con las aspiraciones y necesidades de la gente pobre y se concentran en las instituciones de apoyo (incluyendo a los mercados) que son incluyentes no solo para aquellos con dinero y poder, sino también para los pobres y marginados.” (Flores y Barrera, 2003).

El desarrollo se entiende como la posibilidad de alcanzar un contexto, entorno, momento, que posibilite la opción de las personas de alcanzar una doble dimensión: espiritual y biológica (Boisier, 2003). Es lograr un ambiente en el que los individuos puedan alcanzar totalmente su potencial, con una vida fructífera y creativa según sus carencias y requerimientos. Se refiere a un proceso que lleva al crecimiento de modo evolutivo e implica ir de menos a más. Debe abordarse, considerarse y encauzarse desde diferentes aspectos, tiene muchas facetas y dimensiones, y favorece el progreso personal y colectivo, (Ramos, 2011).

El desarrollo real, es esencialmente un proceso social, cultural y, por último, económico, en el que se manifiestan la puesta en marcha y el encauzamiento de fuerzas sociales, la posibilidad de asociación y la práctica de la iniciativa y la inventiva de los sujetos (Cardona, 2013), y está relacionado con el futuro que la sociedad se propone para la humanidad, con la visión de lo que se quiere (Dubois, 2002).

Además, Múnera (2012) define el desarrollo como el despliegue de potencialidades para lograr unos fines concretos y el desarrollo de una sociedad como la proyección humana y la creación social y cultural a partir de objetivos. Describe tres enfoques:

- Convencional o clásico, cuya finalidad es el crecimiento económico (con vertientes estáticas y dinámicas que incluyen el desarrollo sustentable).



- **Desarrollo a escala humana, desarrollo para los seres humanos y que persigue la satisfacción adecuada de las necesidades humanas (con inclusión de categorías axiológicas y categorías existenciales —ser, hacer, tener, estar—), y satisfactores.**
- **Desarrollo como construcción socio-cultural múltiple, histórica y territorialmente contextualizada con múltiples finalidades (es humano, dotado de sentido, fundamentado en las diferencias culturales, democráticas y basadas en la libertad, -como capacidad para elegir, - de quienes lo construyen).**

De acuerdo con Cardona (2013), otros enfoques conciben el desarrollo social como un proceso de relaciones integrales que cubren todos los aspectos que conciernen al mejoramiento de la calidad de vida. Ello supone la satisfacción de las necesidades básicas más la atención a los aspectos:

- **Biológicos:** mejora de la salud de la población, nuevas posibilidades de nutrición, vivienda, vestido, acceso a los sistemas de salud.
- **Culturales:** mejorar los niveles de educación de la población, vivenciar los valores fundamentales para convivir de manera adecuada y gratificante en sociedad, el enriquecimiento de la cultura de la sociedad en relación con la filosofía, la ciencia, el arte, la tecnología, el lenguaje, el folclor, las costumbres y las tradiciones.
- **Políticos:** fortalecer la unidad de la nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo.
- **Económicos:** por mucha riqueza que se genere, poco se logra si la producción se hace a través de sistemas organizacionales que alienan al hombre, lo explotan y le coartan su iniciativa atentando contra su dignidad, su desarrollo y su autoestima.
- **Ambientales:** utilizar con mesura los recursos naturales de tal manera que no se atente contra el bienestar y el desarrollo de las futuras generaciones y las posibilidades de cada sociedad para definir el tipo de calidad de vida que se desee alcanzar (Donneys, 2011, citado por Cardona, 2013).

Para Bennet (2002), el empoderamiento y la inclusión social pueden cambiar las reglas del juego para la población en los territorios en especial los definidos como pobres en medio de los recursos; la inclusión social puede cambiar las políticas y las instituciones, desde arriba, mientras que el empoderamiento presiona los cambios por los grupos que se movilizan, desde abajo, para complementar la inclusión y la rendición de cuentas de las instituciones. Al



lograr la conformación de un capital público social y un capital cívico social se pueden potenciar el buen gobierno, la inclusión y las instituciones de rendición de cuentas que mejoren el clima de inversión y el crecimiento, y por contera, pueden reducir de manera más rápida la pobreza.

3.2. Contextualización del riesgo

La contextualización del riesgo y el control del riesgo de la cooptación corrupta hace que se permita avanzar en la identificación de los riesgos en aras de ampliar el análisis sobre las implicaciones de estas prácticas tanto en la aplicación del modelo así como en el crecimiento económico que asegure un desarrollo favorable para las comunidades de territorios mineros en particular y del país en general.

Así, se requiere conocer los actores involucrados en la política y en su toma de decisiones, haciendo especial énfasis en los actores gubernamentales, identificando cuál es la capacidad de éstos para ejercer sus funciones y finalmente tener conocimiento de qué se está poniendo en riesgo a la hora de presentarse eventos de cooptación corrupta.

Como se enunció en el capítulo 3 la política minera actual está representada en la ley 685 de 2001, que especifica que el papel del Estado es de promotor y fiscalizador de la actividad, y no de productor. Esta ley estableció que los minerales son del Estado y es el contrato de concesión, bajo el principio de primero en el tiempo, primero en el derecho, el único medio para obtener el título minero, el cual es otorgado para todo el ciclo (exploración, construcción y montaje, explotación, comercialización y beneficio). A cambio el Estado recibe regalías como contraprestación económica.

Pero, las regalías como retribución y resultado de otorgamientos ambientales y licencias ambientales se reciben por el Estado y deberían asegurar mayor inversión en gasto social y en infraestructura para los territorios mineros, lo que quiere decir que el desarrollo en estas regiones y territorios debería estar en concordancia con los proyectos mineros desarrollados en todas sus fases y por la misma vía deberían favorecer a las comunidades. Sin embargo, la falta de control sobre los procesos que median entre la titulación y las demás etapas del ciclo hacen que, irremediablemente el riesgo esté asociado al desarrollo, es decir, el contexto del riesgo hace que los riesgos se incrementen puesto que la ley de regalías no termina orientada a los territorios donde más riqueza se ha sacado, entonces no se va a inversión en infraestructura sino que se queda diseminada entre funcionarios, especuladores, tramitadores, mafias, y demás actores que intervienen legal e ilegalmente en el proceso.

Así por ejemplo, como se señaló en el capítulo 3, en términos económicos la minería aportó en 2012 el 2,32% del PIB a precios constantes de 2005, manteniéndose alrededor del promedio de los últimos dos años (2,27%), este aporte a la economía esta principalmente representado en extracción de carbón, la cual constituyó el 66% del PIB minero. Por otro lado, la participación de las



exportaciones mineras en el total de exportaciones en 2012 fue 21%, siendo así el segundo rubro más importante después del petróleo. De igual manera ha atraído una gran cantidad de IED representando el 19% del total recibido por el país (Ministerio de Minas y Energía [MME], 2013b). En términos fiscales, en 2012, el sector minero-energético aportó ingresos por valor del 5% del PIB, más 2% en regalías (Villar, 2013), sin embargo, los territorios con mayor presencia de estos minerales y donde ya se han llevado a cabo proyectos de extracción no registran crecimiento económico significativo.

Desde esta perspectiva es necesario resaltar la relación entre cooptación corrupta y capacidad institucional, puesto que, como se señaló en capítulos anteriores, en el momento en el cual se materializa la cooptación corrupta, es probable que exista debilidad en el marco institucional y limitaciones en la entidad o sector del Estado. Por ello, si se quiere combatir la cooptación corrupta que se presenta en determinada entidad, es importante mitigar los riesgos y así mismo reformar y fortalecer el marco institucional por el cual se rige y orienta.

Por esta razón y, teniendo en cuenta que uno de los principales temas de interés frente al crecimiento y desarrollo es precisamente la capacidad institucional, la fortaleza de las distintas instituciones, desde el propio gobierno, pasando por la cortes, los organismos de vigilancia y control, así como los partidos políticos e incluso las organizaciones de la sociedad civil, para enfrentar los retos de unos procesos que aspiran a generar condiciones de equilibrio, estabilidad y bienestar, el capítulo 3 presenta una aproximación a la capacidad institucional de las entidades minero-ambientales a través de la revisión del Índice de Gobierno Abierto – IGA, el Índice de Integridad - INTEGRA y la Encuesta de Ambiente y Desempeño institucional - EDI.

Para (Olowu 1992), una de las razones por las cuales la corrupción gubernamental se ha vuelto penetrante es principalmente porque mucha energía se ha invertido en remediar el problema en vez de entenderlo, de ahí que se necesario entender y diagnosticar cómo funciona el sistema corrupto específicamente en el contexto particular del país o región; superar la resistencia política y burocrática, y generar apoyo de los que puedan generar cambios; y crear un plan de acción secuencial para superar los sistemas corruptos, romper la cultura del cinismo y generar ímpetu político y de transformación de gobierno, sociedad civil y sectores empresariales.

Para Transparencia Internacional, sociedades sólidas con instituciones inclusionarias, tal como las organizaciones eficientes y no corruptas, tendrán mayor posibilidad de poder prevenir o resistir los choques socioeconómicos y políticos asociados con conflictos internos. Como consecuencia, los esfuerzos de garantizar el buen vivir desde el uso de los recursos y garantizar el desarrollo sostenible deben orientarse paso a paso hacia:

- Construir, empoderar y capacitar una sociedad civil activa que proteja los derechos del individuo y de grupos para responsabilizar a las nacientes instituciones estatales y generar un estado de derecho, incluyendo acciones que: a) Aseguren las libertad de información; b) Promuevan la transparencia



o acciones similares para la gestación de leyes, regulaciones u otros medios de acciones gubernamentales; c) Se establezcan medios de comunicación, organizaciones de la sociedad civil, etc. d) Creen sistemas de equilibrios de poder para asegurar, por medio de audiencias públicas, poderes judiciales independientes y efectivos, que descentralicen la responsabilidad de mecanismos de monitoreo de la sociedad civil.

- Fortalecer la administración pública y finanzas públicas a través del establecimiento de rudimentos de: a) Servicio civil meritocrático; b) Sector público transparente y monetizado con remuneración adecuada; y c) Responsabilidad asociada en los gastos públicos (estableciendo una tesorería independiente, auditoría y funciones y procesos de adquisición de bienes y servicios)
- Establecer rendición de cuentas de procesos políticos a través de: a) Difusión de las mociones votadas por los parlamentarios o su equivalente; b) Transparencia en el financiamiento de los partidos políticos; c) Declaración de bienes, normas de conflicto de intereses y/o acciones similares para extender la transparencia en los procesos políticos.
- Establecer mecanismos de intermediación, requiriendo, como mínimo de esfuerzos institucionales, medios que faciliten el desarrollo de movimientos sociales y empresarios, a través de la competencia que reduzcan las barreras de entrada por medio de: a) Reestructuración competitiva de los monopolios; b) Simplificación regulatoria; y c) Reducción de poderes discrecionales de las autoridades públicas al máximo posible.

31

3.3. Decisiones y alternativas del país frente a la opción de desarrollo sustentado en el extractivismo minero.

Para Fierro (2012), los cálculos económicos inspirados por principios ambientales han demostrado que hoy es posible generar mayores valores agregados dejando de explotar un recurso, que acudiendo a la explotación intensiva, que necesariamente conduce a su agotamiento. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional la actividad minera encuentra límites en el bien común, el desarrollo sostenible, el derecho a un medio ambiente sano y la protección de biodiversidad en general, lo cual nos permite entender que plantear una moratoria en la actividad minera para el país, es una alternativa que tiene pleno fundamento constitucional.



La puesta en marcha de la moratoria de la minería podría llevarse a cabo a través de una iniciativa legislativa que podría ser impulsada por el gobierno nacional, el mismo congreso de la república, o vía referendo o consulta popular, mecanismos de participación ciudadana en los términos establecidos en la Ley 134 de 1994. (Fierro, 2012, 222).

En efecto, existen dificultades para adoptar estas medidas en el contexto gubernamental actual dado que la apuesta es totalmente contraria, pero presentada como una alternativa desde la sociedad civil y para la sociedad civil, que cuente además con el respaldo de la comunidad internacional y que sea vista como un ejercicio de participación democrática es sin duda una propuesta legítima y posible. (Fierro, 2012, 222).

Algunas de las razones que fundamentan este planteamiento son:

1. La reprimarización de la economía asociada a la actividad extractivista y en particular la minería favorece los procesos de desindustrialización del país.
2. Si bien la minería es fuente de divisas su expansión se ha hecho a costa de actividades básicas para la sobrevivencia humana como la agricultura y en general la producción de alimentos.
3. La explotación de recursos minerales genera contaminación en el agua, el suelo, el aire y reduce la biodiversidad.
4. Las regalías derivadas de la actividad minera no se han traducido en mejoramiento de las condiciones de vida, en términos de indicadores sociales (salud, educación, disponibilidad de agua potable y saneamiento, trabajo) para los habitantes de los municipios que las reciben.
5. Colombia puede ser una potencia ecológica antes que una potencia minera, ya que se estima que posee el 10% de la biodiversidad mundial, en un área equivalente a tan sólo el 0,7% de la superficie continental del planeta.

A través de la Sentencia C-339 de 2002, la Corte Constitucional manifestó “que además de las zonas de exclusión previstas en esta Ley, pueden existir otras, ya declaradas con anterioridad o que se declaren en el futuro por la autoridad ambiental” y que se “debía seguir el principio de precaución, principio que se puede expresar con la expresión “in dubio pro ambiente”, el cual se traduce en el entender de la Corte en “que en caso de presentarse una falta de certeza científica absoluta frente a la exploración o explotación minera de una zona



determinada; la decisión debe inclinarse necesariamente hacia la protección de medio ambiente, pues si se adelanta la actividad minera y luego se demuestra que ocasionaba una grave daño ambiental, sería imposible revertir sus consecuencias”. Esto permite a las autoridades ambientales, declarar zonas de exclusión diferentes a las establecidas en el Código de Minas, bajo el cumplimiento de los presupuestos legales consagrados para el efecto.

Para dar aplicación a lo anterior, Fierro (2012), propone trabajar en coordinación con las autoridades competentes tanto del orden nacional como del orden regional, de manera tal que declaren y delimiten otras zonas de exclusión de la minería, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 del Código de Minas y la jurisprudencia constitucional, de manera que puedan incorporarse otras áreas de importancia ambiental.

Entre las figuras de protección que deben sumarse se encuentran las cuencas abastecedoras de agua para concentraciones urbanas de más de 1000 personas, las reservas forestales protectoras de orden regional y municipal, los cascos urbanos (que se haga minería en zonas urbanas y periurbanas ha resultado muy costoso en términos ambientales y sociales, incluso con vidas humanas comprometidas), las zonas de reserva campesina y los sitios definidos como de interés arqueológico, histórico y cultural. Por otra parte, debe existir moratoria en ecosistemas no representados y la prohibición explícita de correr ríos con fines de explotación minera. (Fierro, 2012, 223).

33

De acuerdo con lo dispuesto en el párrafo del artículo 330 de la Constitución Política, en la Ley 21 de 1991, aprobatoria del Convenio 169 de la OIT, la Ley 70 de 1993, el Decreto 1745 de 1995, la Sentencia C-891 de 2002 de la Corte Constitucional y demás normas y jurisprudencia concordante, las autoridades mineras están obligadas a dar cumplimiento al proceso de consulta previa con las comunidades negras e indígenas cuando se vayan a adelantar procesos de extracción de recursos naturales en sus territorios.

La Corte Constitucional en la Sentencia C-891 de 2002 se refirió al derecho de los pueblos indígenas a participar en las decisiones relacionadas con la explotación de recursos naturales yacientes en sus territorios y resaltó la relevancia de su participación para la toma de decisiones relacionadas con la explotación de recursos naturales en sus territorios, dado que “está directamente vinculada con el trascendental significado que ellos le dan al territorio” que trasciende lo económico y lo jurídico y que está ligado a la existencia misma de estas comunidades. Por ello, el derecho a la participación frente a las decisiones que tienen que ver con los territorios adquieren matices más intensos en relación con las comunidades indígenas y “tratándose de asuntos mineros la anterior afirmación acusa mayores connotaciones, puesto que el proceso de la minería se concibe desde ese punto de vista como un ciclo de vida integral tendiente a satisfacer las necesidades de las presentes y futuras generaciones, y por sobre todo, respetuoso del desarrollo sostenible y la integridad étnica de los pueblos”.



3.4. Riesgos sobre los recursos y los activos

En relación con los riesgos de cooptación corrupta en el modelo extractivo existen serias preocupaciones por la salud, el estado del ambiente, los recursos naturales que lo componen –especialmente el agua-, el derecho a ser partícipes en la construcción del modelo de desarrollo de sus tierras, constituyen, entre otros, los principales aspectos de la demanda social, la reivindicación de derechos y el, cada vez es más evidente, cuestionamiento constante a la capacidad y a la legitimidad del Estado como árbitro natural para dirimir conflictos socio-ambientales y garantizar el bien público frente a los intereses privados.

De esta forma, no resulta extraño que cuando se plantean a los gobiernos provinciales posibilidades de grandes inversiones para proyectos extractivos – de hidrocarburos o mineros– éstos se vean tentados de tratar con la mayor laxitud posible las cuestiones ambientales, muchas veces soslayándolas de plano, a fin de

Sumado al permanente déficit de capacidad y confianza social de los gobiernos en torno a la aplicación de la normativa ambiental a los proyectos de gran minería, la posición desventajosa en que se encuentran hoy las comunidades locales respecto al Estado y el sector privado para participar en estos procesos de forma informada y eficaz es cada vez más compleja, con lo que la posibilidad de que se generen riesgos ambientales y sociales, o se produzcan daños irreversibles, se torna evidente.

En los capítulos anteriores se señaló que el grupo de activos de la política minera está dividido en cinco grupos, el primero hace referencia directamente al recurso minero, el segundo se refiere a la renta que se genera de la actividad, el tercero se refiere a los factores productivos, el cuarto grupo contiene el derecho a apropiarse de los minerales del Estado y finalmente, se presenta al capital social como un activo en riesgo ante posibles eventos de cooptación corrupta.

Frente al capital o activo social en el marco de los riesgos de cooptación corrupta es importante señalar que, teniendo en cuenta que la inclusión de la minería en la economía es imprescindible para el Estado, propietario de los recursos minerales, resolver los conflictos del territorio con una política de industrialización que se plantee metas claras es un imperativo para el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Colombia 2030.

Parte de la solución del problema es la participación ciudadana. Las consultas no deben ser una burla a las comunidades. Y, además de los grupos étnicos, se debe incluir a los campesinos. Igualmente, se debe fortalecer la capacidad del Estado para garantizar una minería responsable, tanto la formal como la de barequeo y la artesanal.

Es sabido que la presencia de riqueza mineral puede crear y magnificar aciertos o desequilibrios, como consecuencia de la forma responsable o no, de su



manejo y administración; ya que los recursos generados por la explotación minera, minerales y metales, procesados y transformados en insumos y productos, son utilizados de inmediato por la sociedad, y cuyos parámetros reales a veces pueden ser mejorados o deformados, optimizando o desvirtuando, según sea el caso, su utilidad económica y social.

Cuando los recursos naturales (petróleo, gas natural, minerales o metales, entre otros), adquieren preponderante importancia por su valoración económica y por su estrategia política, suceden casos en donde el Estado los convierte en el principal soporte de poder; contraponiéndose a las actividades desarrolladas por los particulares de la industria y de la sociedad, reduciendo así la importancia de la empresa privada, en su significativo aporte socio-económico generador de empleo, y por igual las iniciativas de la colectividad; en detrimento de su propia eficiencia y de las verdaderas obligaciones del Estado para con la sociedad.

Casos como estos han llegado a crear modelos de capitalismo de estado, con economías centralistas, de intervención y de exclusión social; creando el desequilibrio y la deformación en el manejo de los recursos, sin desarrollar una verdadera economía sustentable.

Por otra parte, la pregunta de ¿hasta dónde debe llegar o cuánto debe ser la intervención de los gobiernos en las actividades relacionadas con la dimensión social del desarrollo sostenible?, todavía espera respuestas.

Las empresas son los principales empleadores y generadores de ingresos, es por ello que sus prácticas y valores ejercen una gran repercusión en el logro de los objetivos sociales y el bienestar general de las comunidades. Hay que tener en cuenta que si no hay empleadores no habrá trabajadores.

3.5. La “Ecuación de la Inversión en Positivo” como alternativa para el desarrollo con sostenibilidad frente el crecimiento económico desde el modelo extractivo minero

El diálogo social entre el Estado, la industria y la sociedad debe ser siempre la práctica activa y permanente, con propuestas consensuadas, sobre bases sociales democráticas y participativas; que establezca el rumbo para crear las condiciones de un crecimiento sostenible, y por consiguiente se forme una sociedad con los menores desequilibrios posibles a partir de mantener las mejores relaciones con los trabajadores, las comunidades y los gobiernos. (Sánchez, 2012).

Gilberto Sánchez, presidente de la Cámara Minera de Venezuela, propone la “Ecuación de la Inversión en Positivo”, la cual expresa que: “Si hay inversión hay desarrollo, si hay desarrollo hay crecimiento, y si hay crecimiento hay bienestar económico y social para el colectivo”, como consecuencia de ello, ayuda a disminuir el desempleo y a crear y reconvertir empleos decentes e invertir en el capital humano, que es el activo social más importante en cualquiera empresa.



Ahora bien, según esto, hay que tener en cuenta la importancia de la inversión, porque cuando esa ecuación se revierte negativamente no hay inversión, no hay desarrollo y por lo tanto no hay crecimiento, quedando sin ocurrir los favorables eventos antes nombrados. Se trata, por lo tanto de un modelo de gestión que busca la sostenibilidad de la empresa, en el mediano y largo plazo, a través del gerenciamiento adecuado y eficiente de los temas económicos, sociales y ambientales de la empresa. Así mismo, hoy los gobiernos, las empresas y los trabajadores tienen acuerdos desde el mandato centrado en el mundo del trabajo; desde el paradigma de la flexibilización, el cual busca adaptarse a la rápida evolución y al desafío de los mercados globales teniendo a la vez que atender el reto de la aceleración del proceso de mundialización y universalización de la sociedad.

De esta manera, una de las herramientas para atender este reto es, para Sánchez (2012), es la decisión Tripartita desde los actores, que es la base y herramienta más importantes para la necesaria y permanente práctica, por no decir imperativa del diálogo social, representada en la figura triangular conformada por el Estado, la Industria, y la Sociedad. Se busca la convergencia y mantener el mayor equilibrio posible entre los tres actores, con miras a solventar y evitar las diferencias en el contexto del desarrollo sostenible.

El acuerdo entre los tres actores es lograr la mejora del desarrollo económico y social: con políticas sostenibles asegurando más y mejores empleos, la seguridad en el trabajo, como la reincorporación a la fuerza laboral. Esfuerzos que deben ser de responsabilidad compartida de todos los actores en su conjunto, bajo una modernización de la administración del trabajo.

De esa manera el desarrollo sostenible ha venido evolucionando y ganando cada vez más ímpetu, facilitando su implementación, donde todos los actores han empezado a comprender su dimensión social, sus riesgos y sus oportunidades.

No obstante lo complejo de ello, la actitud de la industria minera es la de atender y aplicar el concepto social sostenible, bajo el conjunto de tres factores: la productividad económica, la gestión ambiental y la gestión social. Así ahora, la industria minera no solo debe estimar los resultados económicos, sino que está yendo más allá, al aplicar regularmente esas dos gestiones en la propuesta de los proyectos nuevos, e implementándolas en las actividades ya existentes. (Sánchez, 2012).

Ello, sin dejar de observar que el concepto de la dimensión social, ha traído conjeturas e interrogantes para el desarrollo minero sostenible; sobre el perfil de la industria minera ante la sociedad de los países y sobre la manera de impulsar la sensibilidad social.

El esfuerzo para con la sociedad debe estar guiado por un Estado que priorice para el colectivo el gasto social y el acceso a las oportunidades productivas; y por otra parte, la industria minera conocer, que para ser exitosa debe desarrollarse en un entorno próspero con las comunidades, con la sociedad, y en consenso con las instituciones del Estado; ya que todos son actores fundamentales en el negocio sustentable.



El Estado es socialmente responsable de los resultados del desarrollo de un modelo extractivista. La más importante razón que enfrentan las empresas mineras para ser socialmente responsables es su compromiso a contribuir con la inclusión social. Sólo así el mercado alcanza una legitimidad de largo plazo.

Frente a esto, Sánchez (2012), afirma que las empresas deben:

- **Contribuir al progreso económico, social y ambiental con vistas a lograr un desarrollo sostenible.**
- **Respetar los derechos humanos de las personas afectadas por sus actividades.**
- **Estimular la generación de capacidades locales mediante una cooperación estrecha con la comunidad local.**
- **Fomentar la formación de capital humano, particularmente mediante la creación de oportunidades de empleo y la formación de los empleados.**

Por otra parte, la capacidad institucional aumenta el riesgo de cooptación corrupta por el manejo de lo público desde las instituciones privadas, por es, la industria muchas veces no cumple con el acuerdo de alineación y articulación con los planes de desarrollo del Estado. Tampoco cuando formula y ejecuta proyectos aguas abajo, para beneficio de las comunidades y el colectivo circundante; el compromiso con los proyectos que persigan lograr un nivel de desarrollo sostenible en el tiempo, considerando la utilización plena del potencial humano; el manejo social y técnico eficiente de la inversión social, y el respeto por el equilibrio ecológico.

El riesgo de corrupción desde una visión global pasa por la internacionalización de los problemas en el territorio. Conviene destacar la existencia del Pacto Mundial, iniciativa de las Naciones Unidas para convencer a las empresas de todo el mundo de que asuman una mayor responsabilidad en la sociedad y obren bajo un conjunto de principios de reconocimiento universal en las esferas de los derechos humanos, los derechos laborales y el ambiente e invita a las empresas a establecer proyectos concretos para promover cambios en el desarrollo de las empresas y a trabajar los Objetivos del Desarrollo del Milenio. De este modo, el sector privado, en colaboración con otros agentes sociales, puede contribuir a hacer realidad la visión de una economía mundial más sostenible e incluyente.

Para ello, es necesario que las prácticas de gestión social de las empresas pasen por el reconocimiento de las condiciones e impactos de las dinámicas socioeconómicas mineras en los territorios y cubran entre otros, los siguientes temas:

Evaluación de las incidencias sociales y los resultados de impacto social

- **Reducir los riesgos al mínimo**
- **Maximizar las oportunidades de la población y el desarrollo sostenible**



- **Determinar planes de acción; marco de trabajo, la supervisión y los informes**
- **Procedimientos internos para tratar los problemas sociales**
- **Código de Prácticas Sociales (el Código Ambiental ya existe)**
- **Indicadores de la dimensión social del desarrollo sostenible**

La responsabilidad social, en especial desde la mirada ética, se puede definir como una herramienta de desarrollo sostenible que tiene el potencial de ser una fuerza constructiva y proactiva en el sector empresarial local y mundial. Varios autores definen la responsabilidad social de las empresas mineras como el conjunto de prácticas sociales y ambientales voluntarias que van más allá de sus obligaciones jurídicamente establecidas. Por lo que el término social no se refiere a problemas sociales sino al desarrollo económico, a los aportes sociales y el cuidado del ambiente. Es decir, es uno de los elementos que las empresas mineras tienen para ejercer el desarrollo sostenible sin tener que recurrir a 1) emisión de leyes, actos legislativos y decretos que faciliten la no redistribución; 2) a la formulación de planes que no garantizan la sostenibilidad; 3) el abuso sobre las áreas representativas de la nación como áreas protegidas, reservas especiales y comunidades étnicas; 4) evitar que las concesiones mineras se usen mal por malos contratos, títulos minero sin control en el uso y prórrogas sin regulación; 5) la correcta fiscalización lleva al desarrollo por el reconocimiento a la actividad minera como derecho nacional; y por último, 6) la sostenibilidad ambiental a través del correcto otorgamiento de permisos y licencias ambientales.

La Organización Internacional para la Normalización (ISO), trabaja en el desarrollo de una Norma Internacional que provea una guía para la Responsabilidad Social. El propósito de la norma es asistir a las empresas a establecer, implementar, mantener y mejorar los marcos o estructuras de responsabilidad social. Será una herramienta para el desarrollo de la sustentabilidad de las organizaciones.

4. Conclusiones y sugerencias

En Colombia el auge minero-energético, ha generado riesgos de cooptación del Estado, por el desorden institucional y falta de capacidad institucional que impide la implementación de una adecuada política pública minera que se ha visto por el contrario, abocada a intereses que permean la institucionalidad minera en el país, visiblemente debilitada en su capacidad regente. Dicha debilidad ha sido aprovechada por personas y grupos privados para filtrar las instituciones del estado y de esta manera obtener beneficios jurídicos y



legislativos para salvaguardar sus capitales en detrimento del fisco nacional y de los recursos de la nación.

Los riesgos de cooptación corrupta aumentan cuando desde lo público no se aporta u omite información para la toma de decisiones con beneficios colectivos con criterios técnicos necesarios para evitar impactos socio-ambientales. Esta dinámica desinformativa permite que las redes o micromafias que se van tejiendo en torno a la adjudicación de títulos mineros logren paulatinamente insertarse en la legalidad a partir del mecanismo llamado puerta giratoria, donde algunos servidores públicos pasan al sector privado y ejercen influencia en las mismas materias administrativas que manejaron de manera oficial, y viceversa. Todo este panorama complejo y cada vez menos detectable por la singularidad de su funcionalidad entre lo público y lo privado y entre lo legal e ilegal, aunque muchas veces ilegítimo, vislumbra para Colombia serios problemas de pasivos ambientales no estimados hasta ahora que afectarán de manera irreversible su biodiversidad y la construcción social del paisaje que debería discurrir sin mayores brechas frente al concepto de desarrollo sostenible.

En ese contexto, resulta clave entonces pensar estratégicamente en mecanismo de regulación que garanticen el desarrollo de políticas que en sintonía con la institucionalidad tejan construcción de ciudadanía para decisiones democráticas y permitan ejercer los diferentes derechos consagrados en la Constitución y así, por un lado, participar efectivamente de las decisiones que afectan su vida, sus costumbres y sus territorios, y por el otro, trabajar mancomunadamente en la toma de decisiones, construcción y ejecución de propuestas y alternativas que logren mitigar los riesgos de cooptación corrupta. Es importante, urgente y necesario profundizar sobre la corresponsabilidad entre actores, para ahondar en estudios científicos que demuestran que la minería, en especial sí es a cielo abierto, tiene una alta capacidad de devastación por su carácter superficial, la necesidad de incidir sobre grandes superficies terrestres y la interacción entre diversos elementos potencialmente tóxicos que se acumulan durante años en el suelo y en los cuerpos hídricos.

El modelo extractivista de desarrollo, es débil en la apropiación pública de los resultados socioeconómico para el país. La dinámica entre las empresas Multinacionales y el Estado, muestra que en el manejo de los recursos falta capacidad institucional y existe debilidad para defender la riqueza nacional y la sostenibilidad del planeta. Según un informe de mayo de la Contraloría, varias compañías mineras, entre ellas Drummond, Cerro Matoso y Prodeco, subsidiaria de Glencore, pagaron cercan de US\$150 millones menos en regalías al Estado en 2007 y en 2008 de lo que debieron pagar. Por ello urge un control real sobre las regalías que además de buscar el cumplimiento de sus pagos esté provista de una veeduría tanto en la recepción como en la administración de las mismas para que las reparaciones al medio ambiente sean efectivas y además para que se concreten las mejoras laborales de los mineros artesanales y las condiciones de vida de las poblaciones de los territorios mineros.

Colombia requiere con urgencia un Catastro Minero -censo de títulos mineros adjudicados en el país-, real, actualizado y justificado, es decir, con argumentos



y soportes reales tanto de las minas como de los títulos y de los habitantes y comunidades de los territorios mineros. Un censo que brinde la información necesaria para la estructuración de una base de datos actualizada y real. Para ello se requiere la reformulación del Código Minero ya que la Corte Constitucional tumbó la ley que lo reformó en 2010, y sólo para dejar vigente la prohibición tajante de permitir minería en páramos, aplazó su término por dos años más, hasta que el gobierno apruebe una nueva ley.

Igualmente es necesario revisar los títulos otorgados por Ingeominas y establecer un mínimo –áreas de concesión en cuadrícula- previa consultada informada a las comunidades de los territorios mineros, para contrarrestar y evitar la especulación y las mafias en torno a los títulos mineros. Todavía la lucha por el territorio, no solo por el suelo, sino también por el subsuelo, está vigente y se hace a través de intimidación, de violencia y de la multiplicidad de grupos abiertamente ilegales y grises que se mueven entre la legalidad y la ilegalidad, con el hecho adicional de que el Estado no tiene una presencia verdadera en todo el territorio nacional.

En Colombia se requiere una revisión a muchas de las acciones del estado que muchas veces no han sido consideradas como generadoras de cooptación corrupta: 1) el SGR necesita participación abierta y activa de la sociedad colombiana para la distribución de los contratos de concesión y títulos mineros desde leyes que no permiten la cooptación; 2) la tarifa de regalías que hoy es relativamente baja, y además es fija, necesita criterios para que la bonanza de precios en el país se muestre en los beneficios fiscales y revierta en política social. Por lo tanto, la tarifa no puede ser baja y mucho menos fija sino que debe estar supeditada al crecimiento o bonanza del mercado minero-energético - regalías variables según la evolución del precio-.

Además, es imperativo instaurar un marco tributario medioambiental estricto, que sea competitivo con otros países, un marco estricto regulatorio, que garantice un beneficio social, una rentabilidad de corto y mediano plazo para el país y para eso se hace necesario que en materia de recursos minero-energéticos, un impuesto de utilidades al exterior que haya incentive a que las empresas transnacionales inviertan en el país los recursos acá.

En materia de política pública minera que asegure y permita el beneficio de lo público (el recurso minero) en un desarrollo sostenible en todos los órdenes de la vida nacional. Es necesario que las actividades mineras estén orientadas al fortalecimiento de la institucionalidad ambiental para asegurar el cuidado del medio ambiente y el correcto uso de las áreas especiales y protegidas, garantizando que las siguientes generaciones puedan disfrutar de los recursos naturales renovables que hoy tenemos a nuestra disposición. Además es necesaria la afirmación de los derechos de las poblaciones directamente impactadas de tener voz y voto en las decisiones sobre grandes proyectos mineros que impactan sobre sus territorios, sus vidas y sus futuras generaciones.

Toda política pública minera debe estar orientada hacia una propuesta de desarrollo sostenible que asegure el cuidado de la salud macroeconómica del



país, la generación de empleo con base en la transformación progresiva del actual modelo primario exportador, la industrialización sostenible de la economía y la apuesta por el Buen Vivir a partir de la transparencia y la rendición de cuentas. Por eso, es importante en materia de políticas públicas mineras el fortalecimiento de la descentralización, con la transferencia de competencias a los gobiernos departamentales y municipales para participar en la toma de decisiones sobre grandes proyectos mineros que impactan sobre sus territorios garantizando la eficiencia y eficacia en el uso de los recursos.

En materia del cuidado del ambiente las políticas públicas mineras deben dar solución a los pasivos ambientales heredados de la actividad minera hecha en los años y décadas previas y que son fuente permanente de contaminación de las aguas y de las tierras, y de impactos negativos en la salud de las personas especialmente de las más pobres.

Igualmente debe definirse una gestión ambiental que sea transectorial, donde a las autoridades ambientales y órganos de control les compete la evaluación y aprobación de los Estudios de Impacto Ambiental (EIA); asimismo, definir los estándares y límites permisibles ambientales de acuerdo a los mejores estándares internacionales y reconociendo las especificidades de cada territorio y ecosistemas; revisar el contenido de los EIA para hacerlos más exigentes y revisar sus procedimientos para que sea el Estado y no las empresas interesadas quienes los contraten; e introducir otras herramientas como la evaluación ambiental estratégica (EAE) para observar y evaluar el impacto acumulativo de los diferentes proyectos mineros, de infraestructura y otros, que se realizan en un mismo territorio.

En cuanto a la afirmación de los derechos de las poblaciones las políticas públicas mineras deben declarar los territorios ancestrales de los pueblos indígenas como zonas de protección estricta donde el derecho de las comunidades debe ser respetado; revisar los procedimientos de las audiencias sobre los EIA e introducir mecanismos para una participación ciudadana que sea oportuna e informada; concordar con las organizaciones indígenas, raizales, campesinas y sociales, las modificaciones necesarias a la Ley y reglamento de consulta previa para poner en práctica las consultas sobre los proyectos mineros y asegurar la participación de las poblaciones y la incorporación de los saberes locales en los procesos de zonificación y ordenamiento territorial así como del diseño e implementación de las estrategias de mitigación del cambio climático.

Es necesario que se lleve a cabo un serio debate nacional que reflexione y genere políticas públicas que apunten a una salida del extractivismo, en pos de un equilibrado e igualitario desarrollo de los pueblos, respetando su cultura y sus formas de vida y considerando el encuadre del mismo y los límites a las actividades vinculadas a la megaminería, en especial la relacionada a las actividades de explotación a cielo abierto.

El riesgo global centrado en este caso en los mecanismos de control para la inversión extranjera en la cual se ha centrado el modelo extractivista, solo se



regula si se exige que se declare una moratoria al otorgamiento de nuevas concesiones a la exploración y explotación minera y se lleve adelante la recomposición ambiental de las zonas afectadas por los megaproyectos mineros que actualmente existen en el país.

5. Referencias bibliográficas:

Consultada

- ACEMOGLU, D. y ROBINSON, J. (2012). *Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. Bogotá: Deusto.
- BENNET, L. (2002). *Using Empowerment and Social Inclusion For Pro-poor Growth: A Theory of Social Change*. World Bank. Disponible en <http://siteresources.worldbank.org/INTEMPowerment/Resources/486312-1095970750368/529763-1095971096030/bennet.pdf>
- BOISIER, S. (2003). *¿Y si el desarrollo fuese una emergencia sistémica?* Cuadernos de administración, 29, 48-79.
- CAICEDO, Luís Javier. "Se agrava situación de Marmato". En: *Revista Semillas en la economía campesina*. N° 42/43 - Octubre de 2010. Publicación auspiciada por Swissaid.
- CARDONA A, Marleny, et al. (2013). *El desarrollo social en Colombia como oportunidad para la sostenibilidad hacia el siglo XXII*. En: *Escuelas de Pensamiento*. Editorial La Salle.
- DNP (2011). *Prosperidad para todos, visión 2010-2014*. Plan Nacional de Desarrollo. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- DUBOIS, A. (2002). *Un concepto de desarrollo para el siglo XXI*. Recuperado el 15 de mayo de 2013, de <http://www.umanizalez.edu.co>.
- EL ESPECTADOR. Editorial. 4 Abril 2012.
- _____ . El Espectador. *La ruta de las regalías ficticias*. Investigación. 17 de agosto de 2013.
- _____ . <http://www.elespectador.com/impreso/articuloimpreso186849-un-fiscal-filas-de-mafia> Visitada en febrero 18 de 2010.
- FERNÁNDEZ, Juan Pablo. *La desastrosa política minera*. Bogotá. Septiembre de 2010.
- FIERRO MORALES, Julio. (2012). *Políticas mineras en Colombia*. Bogotá: Instituto para una Sociedad y un Derecho Alternativos –ILSA.
- FLORES, M. y BARRERA, E. (2003). *Definiciones: Desarrollo Social, Políticas Públicas*. Bogotá: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.



- GARAY, Luís Jorge (2013). *Minería en Colombia, fundamentos para superar el modelo extractivista*. Contraloría General de la República. Bogotá.
- GARCÍA PARRA, Renzo A. *La Colosa, proyecto de minería a cielo abierto de lixiviación con cianuro*. En: *Revista Semillas en la economía campesina*. N° 42/43 - Octubre de 2010. Publicación auspiciada por Swissaid.
- GONZÁLEZ, Jorge Iván, CARDOZO, Martha, et al. *Circuitos centralidades y estándar de vida. Un Ensayo sobre geografía económica*. Bogotá: ODECOFI/Colciencias/ Universidad Nacional de Colombia, Diciembre de 2011.
- GUDYNAS, E. (2011). *Desarrollo y sustentabilidad ambiental: diversidad de posturas, tensiones persistentes. La Tierra no es muda: diálogos entre el desarrollo sostenible y el postdesarrollo* (Alberto Matarán Ruíz y Fernando López Castellano, editores). Granada: Universidad de Granada.
- HUMAN RIGHTS WATCH. “HRW has been unable to identify effective steps taken by the company to ensure their activities did not negatively impact on human rights”. Paul Kapelus. United Nations. Global Compact. Learning Forum.
- IDÁRRAGA F, Andrés. *AngloGold Ashanti: Caracterización de una amenaza*. En: *Revista Semillas en la economía campesina*. N° 42/43 - Octubre de 2010. Publicación auspiciada por Swissaid.
- LANCHEROS, Claudia y VALERO, Yaneth. (2010) *¿Captura, cooptación o reconfiguración cooptada del Estado?: Análisis conceptual para el entendimiento del Estado Colombiano*. Grupo de investigación Cultura política instituciones y globalización de la Unidad de investigaciones Jurídico-sociales Gerardo Molina – UNIJUS. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional de Colombia.
- MARÍN, J. *La ruta de las regalías ficticias*. *El Espectador*. Investigación, 17 Ago 2013. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/investigacion/ruta-de-regalias-ficticias-articulo-440663>. Consultado: 2 de octubre de 2013.
- MÚNERA, M. (2012). *El desarrollo entendido como construcción socio cultural múltiple: un enfoque desde el ser humano*. Medellín: Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín.
- OCAMPO GIRALDO, Néstor. “*Nuestro verdadero tesoro: el suelo, el agua, la vida... no el oro*”. En: *Revista Semillas en la economía campesina*. N° 42/43 - Octubre de 2010. Publicación auspiciada por Swissaid.
- PARDO, Álvaro. (2013). [Vacíos que motivan la corrupción minera siguen vigentes](http://www.razonpublica.com/index.php/econom-y-sociedad-temas-29/7164-vac%C3%ADos-que-motivan-la-corrupci%C3%B3n-minera-siguen-vigentes.html). En: RazónPública.com. Disponible en: <http://www.razonpublica.com/index.php/econom-y-sociedad-temas-29/7164-vac%C3%ADos-que-motivan-la-corrupci%C3%B3n-minera-siguen-vigentes.html>. Consultada en diciembre 9 de 2013.



- PEÑA, Eudolfo. *Regalías, minería, energía y economía extractiva 'La minería criminal va a generar más violencia'*: Luis Jorge Garay. El Tiempo. 11 de Mayo del 2013. Disponible en: <http://finanzaspublicasparaeldesarrollo.wordpress.com/debates-de-actualidad/politica-fiscal-en-colombia-2/>. Consultado: 2 de octubre de 2013.
- RAMÍREZ CUÉLLAR, Francisco. “*Gran minería en Colombia*”, ¿Para qué y para quién? En: Revista *Semillas en la economía campesina*. N° 42/43 - Octubre de 2010. Publicación auspiciada por Swissaid.
- RAMOS, F. (2011) *Perspectivas de desarrollo humano en la Universidad*. Ponencia presentada en la Cátedra Lasallista Cartografías de la Universidad en lo local, lo regional y lo global, en la jornada del martes 16 de agosto: “Perspectivas del desarrollo humano en la Universidad”. Bogotá: Universidad de La Salle, sede norte.
- REVISTA SEMANA. <http://www.semana.com/noticias-justicia/puso-tras-rejas-fiscal-ramiro-anturi/134879.aspx> Visitada en febrero 15 de 2010.
- <http://www.elespectador.com/impreso/articuloimpreso186849-un-fiscal-filas-de-mafia> Visitada en febrero 18 de 2010.
- RONDEROS, María Teresa. *La fiebre minera se apoderó de Colombia*. Asesora editorial de Semana, para el Centro de Investigación Periodística Ciper. Revista Semana 06 septiembre 2011. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/la-fiebre-minera-apodero-colombia/246055-3>. Consultado: 29 de septiembre de 2013.
- SÁNCHEZ A, Gilberto. (2014). *La industria minera y la sociedad*. Ponencia presentada en el marco del VIII Congreso Internacional de Minería y Petróleo. Cinmipetrol 2012. Cartagena de Indias. Colombia.
- SINTRAMINERCOL. *La Gran Minería en Colombia, Las ganancias del exterminio*. Colombia. 2004.
- TOBÓN YAGARÍ, María Patricia. *El Chocó: Una historia de saqueo y pobreza que se repite en manos de la megaminería y del Estado colombiano*. En: Revista *Semillas en la economía campesina*. N° 42/43 - Octubre de 2010. Publicación auspiciada por Swissaid.
- UNGAR, Elisabeth. (2010). *La corrupción en Colombia. Directora de Transparencia por Colombia*. Disponible en: <http://www.razonpublica.com/index.php/econom-y-sociedad-temas-29/1510-la-corrupcion-en-colombia.html>. Recuperado en: 15 de enero de 2014.

Sugerida

- Bazzani Correa, Carmen; Gómez Patiño, Dilia Paola; Peña Bermúdez, Jesús; Vivas Cortés, Omar. “Diagnóstico de la cooptación de la administración pública en



Colombia”, y “Metodología para el estudio del riesgo de cooptación en Colombia” en: Anatomía de de la Cooptación en Colombia. Instituto de Estudios del Ministerio Público. IEMP ediciones. 2013.

- Cabrera Arana, Alonso y Molina Marín, Gloria. Políticas públicas en salud, aproximación a un análisis. Facultad nacional de salud pública. Universidad de Antioquia. 2008
<http://guajiros.udea.edu.co/fnsp/cvsp/Políticas%20publicas%20en%20salud.pdf>
- Huerta, A. R. (2008). Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. *Política y cultura*.
- Huerta, A. R. (2011). La capacidad administrativa del gobierno del Distrito Federal y el cambio climático. *Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal*, 177-203.
- Klitgaard, Robert. Marco teórico de referencia sobre la corrupción. Análisis de dos casos de países en desarrollo. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1271/4.pdf>
- Minería en Colombia. Fundamentos para superar el modelo extractivistas. Luis Jorge Garay Salamanca, Director. Contraloría. 2013.
<http://redjusticiaambientalcolombia.files.wordpress.com/2013/05/mineria-en-colombia-fundamentos-para-superar-el-modelo-extractivista2013.pdf>
- Mora Toscano, Oliver. “Las teorías del desarrollo económico: algunos postulados y enseñanza.” Revista Apuntes del GENES Vol. XXV No. 42. Universidad Pedagógica y tecnológica de Colombia. 2006.
http://virtual.uptc.edu.co/drupal/files/rac_25.pdf
- Peters, Guy. Modelos alternativos del proceso de la política pública: de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo. Gestión y política pública Vol. 4. N0. 2 segundo semestre de 1995.
- Ospina, S. B. (octubre de 2002). construyendo capacidad institucional en America Latina: el papel de la evaluacion como herramienta modernizadora.
- Proyecto de norma técnica colombiana NTC- ISO 31000
- Repetto, F. (Julio de 2004.). Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina. Washington D.C.: INDES.
- Roth, André-Noël. Conceptos, teorías y herramientas para el análisis de las políticas públicas (cap 1). En Políticas públicas, formulación implementación y evaluación. Ediciones Aurora, Bogotá, 2006. Octava edición.
- Sentencia C-337, de 1993.
- Velásquez Gavilanes, Raúl. Hacia un nueva definición del Concepto Política pública. Revista Desafíos No. 20. I semestre de 2009.