

Las huellas de la Locomotora Minera en el Ordenamiento Territorial

Elaborado por: Ingrid Penagos Peña. Politóloga, Estudiante de Especialización en Gobierno, Gerencia y Asuntos Públicos, Universidad Externado de Colombia, Asesora Senador Alexander López. Integrante comité ejecutivo nacional del Polo Democrático Alternativo.

El Gobierno Nacional denominó a cinco sectores de la economía como locomotoras, las cuales proyectarán la senda del crecimiento económico en el país los próximos años, una de ellas, la locomotora del sector minero-energético ha provocado múltiples interrogantes con ocasión a los cambios que introdujo en la configuración de un nuevo modelo de desarrollo extractivista fundamentado en el ingreso de grandes compañías mineras y de hidrocarburos con amplios beneficios fiscales, laborales y tributarios que facilitaron la inversión de estas grandes jugadoras (Pardo, 2012, párr.5); esta política provoca consecuencias que empiezan a observarse en diversas regiones del país principalmente, por la proliferación de conflictos ambientales y de uso del suelo que provocan distorsiones y desequilibrios en el tejido social.

El presente texto tiene por objetivo proponer una aproximación crítica a la implementación de esta “locomotora” en materia de planeación y ordenamiento territorial vista desde un examen de la ley 685 de 2001, así como de algunos planes, y programas del Gobierno sobre ordenamiento minero; seguidamente se abordará un análisis del proceso de titulación minera y la proliferación de diversos conflictos por el uso del suelo producto de la desproporcionada titulación y finalmente se formularán tres ideas fuerza a manera de conclusión acerca de la evolución y efectos de la “locomotora minera” en la dinámica de ordenación del territorio desde una perspectiva holística.

Legislación y política pública que profundiza disputas territoriales

Los recientes debates y reflexiones de orden académico en torno al futuro de la Locomotora minera han tenido especial interés en variables ambientales, laborales, sociales y tributarias; pero existe una suerte de ausencia de estudios desde una

perspectiva del ordenamiento territorial y de la cada vez más notoria pérdida de incidencia de las autoridades locales y procesos sociales en la gestión estratégica de los territorios que se constatará a partir de un recorrido por la actual reglamentación y el precario ordenamiento minero.

Colombia es un país que posee una fragmentada historia en materia de legislación minera debido a la ausencia de una perspectiva de largo plazo que incorporara consideraciones ambientales, económicas, sociales y culturales que configuraran un ordenamiento territorial sostenible y prospectivo; los primeros ejercicios de regulación se encuentran en periodos coloniales, sólo hasta 1988 se expidió a través del decreto ley 2655 del mismo año el primer código de minas que reglamentó la actividad, posteriormente fue expedido un nuevo código de minas, ley 685 de 2001 que fue modificado a través de la ley 1382 de 2010 declarada inexecutable por la Corte Constitucional en Sentencia C-366 del 2011, en virtud de la inobservancia del Gobierno Nacional Central del principio constitucional de consulta previa a pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes. La corte ordenó en dos años realizar la consulta, procedimiento que a la fecha no se ha llevado a cabo, por lo cual quedará sin efecto la 1382. (Londoño, 2013, párr. 2)

Es así, como la 685 actuará en los próximos días como marco legal minero en cuyo articulado se encuentran 13 artículos que establecen disposiciones en materia de ordenamiento territorial, a saber:

Artículo 34. Zonas excluibles de la minería. Artículo 35. Zonas de minería restringida. Artículo 36. Efectos de la exclusión o restricción. Artículo 37. Prohibición legal. Artículo 38. Ordenamiento territorial. Artículo 122. Zonas Mineras Indígenas. Artículo 123. Territorio y comunidad indígenas. Artículo 124. Derecho de prelación de grupos indígenas. Artículo 127. Áreas indígenas restringidas. Artículo 130. Las Comunidades Negras. Artículo 131. Zonas Mineras de Comunidades Negras. Artículo 133. Derecho de prelación de las Comunidades Negras. Artículo 134. Zonas Mineras Mixtas.

Este paquete de artículos le sustraen capacidad de decisión y participación a los actores locales sobre el territorio, basta examinar el artículo 34 que declara como zonas excluibles de minería el “*sistema de parques nacionales naturales, parques naturales de carácter regional y zonas de reserva forestales*” (Ley 685 de 2001, p. 12), donde sobre estas últimas el concesionario podrá realizar ante la autoridad ambiental competente una solicitud de sustracción de área conforme a lo dispuesto en el Artículo 210 del Decreto 2811 de 1974 para el desarrollo de actividades de utilidad pública o de interés social, como la minería y así intervenir los territorios, modificando el uso del suelo de áreas con vocación de protección. Igualmente, el artículo 38 establece:

En la elaboración, modificación y ejecución de los planes de ordenamiento territorial, la autoridad competente se sujetará a la información geológico-minera disponible sobre las zonas respectivas, así como lo dispuesto en el presente Código sobre zonas de reservas especiales y zonas excluibles de la minería (p.17)

El enfoque territorial adoptado desde el código es altamente restringido, condena a los territorios a un a gestión impuesta desde el nivel central, contraviniendo el principio constitucional de autonomía y descentralización. Esta especialización de territorios a partir del conocimiento geológico y volumen de yacimientos mineros es funcional a la implementación de megaproyectos minero-energéticos establecidos bajo el modelo de “Territorios Ganadores” (Banco Mundial, 2009, p. 12) y a una condición de cierto auge de precios de mercados de commodities que presiona una explotación sin criterios de racionalidad los recursos naturales no renovables.

El código le otorga a territorios colectivos de comunidades indígenas y afrodescendientes una protección en materia titulación y derechos de prelación, que han tenido un reiterativo incumplimiento, pues pese a estas disposiciones se continúa titulando en estas áreas.

En materia de política pública el Ministerio de Minas y Energía a través de su entidad adscrita la Unidad de Planeación Minero Energética encargada de la planeación del sector, elaboró el Plan Nacional para el desarrollo minero visión 2019, donde expresa el interés de proyectar la minería como uno de los sectores encargados de generar

dinamismo y crecimiento para las finanzas públicas, el documento deja claro que el Estado abandona su rol como empresario minero y sus funciones se trasladan al ámbito del fomento del sector privado, principalmente de Minería a Gran Escala ejerciendo fiscalización y control mediante una renovación de la institucionalidad minera “*queda claro que es la iniciativa privada la única fuerza capaz de generar el desarrollo minero del país*” (PNDM 2019, 2006, p.15) con estrategias de captación de inversión que impulsen la competitividad del país en mercados internacionales.

Este plan busca articularse con el nivel territorial a través de la promoción y fomento de la actividad minera en los planes de desarrollo municipales y departamentales e igualmente ocurre con la dinámica de ordenamiento territorial “*Gestión ante las gobernaciones y corporaciones autónomas regionales para que los planes de ordenamiento territorial municipales sean revisados y ajustados conforme a criterios que faciliten y propicien el desarrollo minero sostenible*” (p.108).

El plan destaca la figura del Distrito minero como instrumento expedito que dicta la pauta de la planificación del territorio de acuerdo a un concepto de competitividad territorial inspirada en la nueva geografía económica, esta categoría subraya el rol del espacio, la geografía y la interconexión de escenarios urbano-regionales para lograr altas concentraciones productivas. En el país existen 26 distritos mineros que comprenden territorios en 188 municipios, (Unidad de Planeación Minero Energética [UPME], 2005, p.15). Cada distrito comporta distintos niveles de desarrollo de acuerdo a sus volúmenes de producción, clase de mineral, infraestructura de transporte y encadenamientos productivos hacia otros sectores. Es oportuno señalar que salvo los distritos Barracas y la Jagua que agrupan a los municipios de mayor producción de carbón logran cumplir parcialmente las expectativas del plan, pese a que en su haber, las compañías de la industria carbonífera que han desarrollado las actividades extractivas tienen un saldo en rojo ambiental, económico, social y territorial en estas regiones (Ardila, 2011, p. 22-23)

En el Plan Nacional de desarrollo: Prosperidad para todos, en su exposición de motivos las alusiones en torno al desarrollo minero y su relación con el ordenamiento territorial se encuadran hacia el direccionamiento de estrategias de crecimiento de niveles de producción de los recursos mineros bajo un enfoque de modelo de negocio:

La estrategia para potenciar el desarrollo del sector minero-energético colombiano en los próximos años se fundamenta en tres necesidades básicas. En primer lugar, promover la inversión nacional y extranjera en el sector, con reglas de juego claras y un mejoramiento en el entorno de negocios. En segundo lugar, consolidar el desarrollo de clusters basados en bienes y servicios de alto valor agregado en torno a los recursos minero-energéticos. Y en tercer lugar, diseñar e implementar políticas para enfrentar los retos que se derivan de una situación de auge de recursos naturales. Estos retos son: el manejo ambiental, la gestión y el buen uso de los recursos” (PND 2010-2014, p. 208)

Las estrategias guardan plena concordancia con la política que desde el 2005 el Gobierno se propuso implementar en el país, un modelo de explotación de recursos naturales no renovables (hidrocarburos, carbón, oro, coltan, plata, platino) que determinan el horizonte del ordenamiento territorial en las áreas que por su formación geomorfológica poseen depósitos minerales; la ausencia de criterios distintos a los formulados en el PND 2010-2014 suscita controversias naturales con las comunidades que han ocupado territorios históricamente bajo consideraciones relacionadas con su formación cultural, histórica, ambiental y étnica, así como también, contraviene disposiciones como la contenida en el artículo 6 de la ley 388 de 1997 en materia de *“La definición de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo, en función de los objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales”* (p.3), igualmente el artículo primero en su numeral 2:

El establecimiento de los mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes

Tal como está concebida la “Locomotora minera”, altera las relaciones de uso, tenencia, acceso y propiedad del suelo, sometiendo a vastas regiones del país a una ofensiva extractivista que no encuentra razón y justificación en las comunidades, sino

en dinámicas globales de especulación y apropiación de recursos escasos, como los minerales, que por su uso ostentan la condición de estratégicos.

El caos en materia de planificación intenta subsanarse a través de la ley 1450 de 2011 por la cual se expidió el plan de Desarrollo ordena en su artículo 109:

La Autoridad Minera elaborará, dentro de los tres (3) años siguientes a la vigencia de la presente ley, el Plan Nacional de Ordenamiento Minero, en cuya elaboración y adopción deberá tener en cuenta las políticas, normas, determinantes y directrices establecidas en materia ambiental y de ordenamiento del territorio, expedidas por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o quien haga sus veces. (p. 245)

Es contradictorio que posterior a la desproporcionada titulación minera, a la celebración de contratos de concesión de grandes proyectos mineros, al otorgamiento de licencias ambientales y la aprobación de planes de manejo y obras se genere un proceso de ordenamiento minero, tal circunstancia evidencia la inexistencia de un ejercicio de previsión sobre los efectos que provoca el ingreso de ésta actividad altamente agresiva con el medio ambiente y modificatoria de las dinámicas locales y regionales del ordenamiento del territorio, que por el uso intensivo de recursos naturales puede provocar consecuencias irreversibles para el aprovechamiento y sostenibilidad en las áreas intervenidas. El Gobierno Nacional emplea el siguiente concepto de ordenamiento minero:

Un instrumento de planificación y gestión que mediante un proceso de construcción colectiva de país, establece la localización de los centros de extracción de minerales en espacios geográficos donde el beneficio óptimo de esos recursos sea compatible con la protección y conservación del medio ambiente y con el desarrollo económico, social y cultural de las comunidades locales. (Unidad de Planeación Minero Energética [UPME], 2012, p. 8)

Es altamente complejo hablar de protección y conservación del medio ambiente desde la minería, por la intensidad en la utilización de recursos y las transformaciones que produce su desarrollo sobre componentes bióticos y antrópicos, subsistemas básicos en la configuración territorial. Igualmente son pocos los avances que se muestran con respecto a la elaboración del plan, salvo un informe de la UPME en la que se señala el estado actual de formulación y estructuración como fase I y se plantea como meta la

construcción de un instrumento que articule el desarrollo minero con el entorno ambiental y territorial (2012, p.9).

La planificación y ordenación de territorios con potencial minero es un proceso muy denso de toma de decisiones que implica asuntos económicos, físicos, bióticos, culturales y políticos, los cuales comúnmente están en oposición. Lo desafortunado es que la participación y consulta en el contexto de planificación territorial existe en el papel, y la ausencia de este instrumento democrático enraíza los conflictos, en tanto existe una superposición territorial y desarticulación entre legislación minera, ambiental y territorial.

Titulación Minera: extractivismo sin control

Los últimos años el país ha experimentado un inusitado proceso de titulación y de radicación de solicitudes de contratos de concesión para explotación minera, todo este proceso en concordancia con la política *Colombia: país minero*, esto además de provocar una masiva ocupación del territorio en función de intereses del sector, se ha llevado a cabo en medio de irregularidades que muestran una crisis estructural del catastro minero administrado hasta hace muy poco por el INGEOMINAS y ahora por la recién constituida Agencia Nacional de Minería.

Las cifras de la titulación son alarmantes, existen 9.331 títulos mineros otorgados y 10.138 Solicitudes de títulos en trámite, de acuerdo al reporte de la Agencia Nacional de Minería (2012, p.1); este proceso ha generado cuatro tipologías de conflictos por el uso del suelo en zonas destinadas para la minería:

1. Pequeña y Mediana minería vs Gran Minería

Una característica de la titulación es el favorecimiento a grandes compañías multinacionales en zonas donde se desarrollan actividades de minería tradicional, pequeña y mediana minería, tal es el caso de los departamentos del litoral pacífico; especialmente el departamento del Chocó es revelador:

Compañías extranjeras con título minero en el Choco	N° de Hectáreas
ANGLOGOLD ASHANTI	125.541,4971
EL CRUCERO SOM	5.006,8376
VIKINGO S.O.M	3.552,2378
LA MURIEL MINNIG	10.501,9925
EXPLORACIONES CHOCO COLOMBIA SA	56.094,9056
ANGLO AMERICAN COLOMBIA EXPLO.	5.250,9156
CORPORACION MINERA DE COLOM.	2.511,6616
CONDOTON PLATINUM COLM.	1.502,2151
CARLA RESOURCES	1.802,155
RIO TINTO MINNIG	1.502,2151
TOTAL	213.266,63 Has

El Choco es un caso tipo de titulación en zonas con tradición minera, igual ocurre en departamentos como Antioquia, el área del Sur de Bolívar, y los municipios costeros del litoral pacífico en los que el epicentro de la actividad económica es la minería realizada con utilización de equipos mecánicos como dragas, mini-dragas y retroexcavadoras que extraen el recurso en minas que tienen una máxima extensión de dos o tres hectáreas.

Con la puesta en marcha de la *locomotora* estos mineros están siendo desplazados, perseguidos y presionados a abandonar su actividad económica o en su defecto a plegarse a la minería a gran escala. El 30 de octubre de 2012 entró en vigencia el decreto 2235 que reglamenta el artículo 106 de la ley 1450 PND que prohíbe la explotación de minerales sin las exigencias previstas en dicha ley, el decreto autoriza a la Policía destruir la maquinaria y sus partes que no presenten la documentación

correspondiente al momento del operativo. De acuerdo con ASOMICHOCHO la mayoría de los mineros del departamento no cuentan con título ni mucho menos licencia ambiental, afirman haber realizado solicitudes de formalización ante el Ministerio de Minas de las cuales la mayoría han sido rechazadas y muchas de ellas no contestadas, *“el Gobierno quiere sacarnos, entregarle todos nuestros recursos y territorios a las multinacionales, no lo permitiremos y lucharemos por nuestro derecho al trabajo y al alimento de nuestras familias”* (Quinto, 2011, Audiencia Pública Senatorial)

2. Minería vs sistema de áreas protegidas

La titulación ha contravenido la ley 685 del 2001 como también la legislación ambiental que ordena la protección especial del Sistema Nacional de Áreas protegidas, contrario a eso, la autoridad minera ha otorgado títulos y admitido solicitudes sobre zonas de páramo, parques nacionales naturales y zonas de reserva; actualmente existen 104 títulos que se superponen con áreas de reserva forestales, 154 títulos con parques nacionales naturales (Agencia Nacional de Minería [ANM], 2012, 7) y 451 títulos en zonas de páramo.

Este proceso configura riesgo de deterioro ambiental en zonas ecológicamente sensibles, tal es la gravedad de este fenómeno que la Contraloría profirió una función de advertencia en la que alerta sobre el daño ambiental que con ocasión al otorgamiento de títulos en zonas de páramos provocaría en estos ecosistemas que pondrían en riesgo el abastecimiento de agua a ciudades con población superior a 13 millones de personas, es decir, el 40% del país (CGR, 2012, p.9). Se espera que se realice una redelimitación de las áreas de protección que no afecte estas áreas que constituyen una reserva ambiental para el país y el planeta.

3. Minería vs Agricultura.

Este tipo de conflicto se expresa en áreas cuya vocación es eminentemente agrícola, sin tradición minera, aquí aplica el conflicto territorial generado por el controvertido proyecto La Colosa en el municipio de Cajamarca título que ostenta la multinacional Anglogold Ashanti, que es a la par la compañía que más títulos mineros tiene en el

país. En esta zona por sus favorables condiciones climáticas se cultivan diversos productos de la canasta básica alimentaria de la región.

Recientemente se tuvo acceso a información acerca de una compra masiva de predios en el área de influencia del proyecto (Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Cajamarca, 2013, p. 1-8), todos son fincas cultivadas con productos de pancoger. La oposición al megaproyecto minero no se ha hecho esperar, *“Nos preocupa especialmente el deterioro ambiental, porque no son diez volquetadas de tierra las que van a caer aquí sino todo el material de extracción que sale de las 515 hectáreas que tiene AngloGold Ashanti en Cajamarca”*, declaración del concejal Carlos Iván Olaya, uno de los líderes de un paro cívico que se realiza actualmente en el municipio Doima (Bermúdez, 2013, párr. 15).

El eje cafetero es también blanco de la Locomotora, una zona conocida como la principal productora de café está en riesgo de ser afectada por la exagerada titulación. A esta situación, se suma una resolución de la UNESCO que determinó el paisaje cultural cafetero como patrimonio mundial, en la misma resolución de manera taxativa ordena *“No autorizar ninguna actividad minera dentro de la propiedad y de sus alrededores inmediatos”* (Resolución 35 COM 8B.43, 2011, p.6)

El Paisaje Cultural Cafetero PCC lo conforman cuatro departamentos: Caldas, Quindío, Risaralda y Valle del Cauca, que incluye 47 municipios que comprenden 141.120 hectáreas; en el área del PCC existen en la actualidad 314 títulos mineros que ocupan un área de 160.817 hectáreas (López, 2011, p.14).

En los departamentos de Cauca, Nariño y Huila existen concesiones mineras en zonas donde jamás han obtenido un gramo de oro, habitadas por comunidades campesinas con una cultura agropecuaria, zonas en jurisdicción del macizo colombiano, una de las principales reservas hídricas de la nación (Comité de Integración del Macizo Colombiano CIMA, 2011, 45) en las que se encuentran realizando labores de

prospección y exploración para realizar proyectos de minería a cielo abierto, modalidad que altera el paisaje, la vocación y uso del suelo y tiene impactos ambientales graves.

4. Minería vs territorios de comunidades indígenas y afros

Pese a que estas comunidades guardan una protección especial por la Constitución y la Ley, también son hoy reflejo del ímpetu de la *Locomotora*, ya que en estas zonas existen miles de hectáreas destinadas a la explotación minera. Es importante señalar que hay comunidades indígenas que tienen definido no realizar ningún tipo de actividad minera en sus territorios; en contraste las comunidades afros si tienen un vínculo ancestral con esta actividad y realizan minería de subsistencia o barequeo. Un aspecto relevante es el esguince que se le hizo al proceso de consulta previa para la titulación en estas áreas, que se ha convertido en un obstáculo para que se aceleren los procesos de conocimiento e ingreso de las mineras a las zonas de resguardo y consejo comunitario, figuras de organización territorial colectiva de las comunidades indígenas y afrodescendientes, respectivamente.

Consideraciones finales

Las huellas de la *Locomotora minera* tienen un indudable impacto sobre el ordenamiento territorial, que de acuerdo al examen de la legislación y la política pública comportan un retroceso en el espíritu de la descentralización y autonomía consagrada en la ley 388 de 1997, donde los instrumentos de planificación conferidos por la ley y las directrices nacionales entran en contradicción, fragmentan los territorios y transforman estructuralmente la vocación y uso del suelo.

La multiplicidad de conflictos emergentes por el uso, ocupación y ocurrencia del suelo se prolongaran y complejizaran ante la ausencia de una política de ordenamiento congruente y seria desde el nivel central, que anteponga el interés nacional a la imposición de los grandes centros financieros, que le otorgue protagonismo a los actores y constructores naturales del territorio.

Los retos del proceso de ordenamiento minero son enormes: una planificación con criterios de sostenibilidad, una explotación racional de los recursos, la protección del medio ambiente como factor condicionante para el logro de metas sobre recuperación y finalmente dotar a los sujetos que históricamente han permanecido en el territorio de incidencia y poder real en la toma de decisiones, así entren en contradicción con decisiones de orden supranacional.

Referencias Bibliográficas

Agencia Nacional de Minería. Gerencia de Catastro y Registro Minero (2012). *Títulos Mineros Vigentes en el Territorio Nacional*, Bogotá, Colombia.

Agencia Nacional de Minería. Gerencia de Catastro y Registro Minero (2012). *Reservas forestales que se superponen con el Runap*, Bogotá, Colombia.

Ardila, E. (2011). *Imágenes y relatos sociales de la actividad carbonera en el Cesar y el Magdalena*. Santa Marta, Colombia: Editorial de la Universidad del Magdalena.

Banco Mundial (2009). *Informe sobre el desarrollo mundial 2009. Una nueva geografía económica*. Washington: Precision Graphics.

Bermúdez, A. (2013, 6 de febrero), Doima declara a AngloGold Ashanti minera non grata. *La sillavacia.com*. Recuperado el 14 de febrero de 2013, de <http://www.lasillavacia.com/historia/doima-declara-anglogold-ashanti-minera-non-grata-41344>

Contraloría General de la República. (2012). *Función de Advertencia: Degradación Ecosistemas de Páramos*. Bogotá, Colombia.

Decreto 2811 “Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente” (1974)

Departamento Nacional de Planeación. (2011). *Plan Nacional de Desarrollo: Prosperidad para todos 2010-2014*. Colombia: Imprenta Nacional.

Ley 685 “por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones”. (2001, Agosto). Diario Oficial 44.545.

Ley 1450, Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2012-2014. (2011, Junio). Herramientas para la prosperidad, leyes claves 2010-2011.

Londoño, X. (2013, X de enero), Se enreda reforma del Código de minas [versión electrónica]. El espectador.com. Recuperado el 14 de enero de 2013, de <http://www.elespectador.com/noticias/actualidad/vivir/articulo-402048-se-enreda-reforma-del-codigo-de-minas>.

López, A. (2011). *Debate Control político Comisión Sexta Constitucional: Paisaje Cultural Cafetero*. Bogotá, Colombia.

Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Cajamarca. Certificado de Tradición Matrícula Inmobiliaria. (2013, Enero). Cajamarca, Tolima.

Pardo, A. (2012, 09 de diciembre), Modelo Minero 2012 para Colombia. Razónpublica.com. Recuperado el 14 de enero de 2013 de:

Quinto, A. (2011). Pequeña y Mediana Minería en el Choco. Ponencia presentada en Audiencia Pública Senatorial 2011, Bogotá.

Unidad de Planeación Minero Energética. (2006). *Plan Nacional para el Desarrollo Minero visión al año 2019*. Bogotá.

Unidad de Planeación Minero Energética. (2005). *Distritos Mineros: Exportaciones e infraestructura de Transporte*. Bogotá

Unidad de Planeación Minero Energética. (2012). *Audiencia Pública de Rendición de cuentas sector Minero-energético*. Bogotá.

UNESCO (2011). Resolución 35 COM 8B.43.