



Fotografía: Antonio Herrera

Luchas contra el extractivismo minero en Colombia

25 años de persistencia en defensa de la vida

Daniel Castaño¹

La política neoliberal que ha impulsado la “locomotora minero-energética”, ha sido ampliamente resistida en Colombia por cuenta de la importante actividad de los movimientos sociales en defensa de los territorios durante la última década. En medio de las intensas convulsiones geopolíticas, la propuesta de “transición energética justa” del actual gobierno, tiende a reciclar la presunción de utilidad pública de la minería en nombre de la re-industrialización y la lucha contra la crisis climática.

El régimen minero en el núcleo del modelo económico neoliberal

La Constitución Política de 1991 trajo, a la par de un catálogo de derechos y garantías consideradas vanguardistas para

la época, la posibilidad de la “apertura económica”, dejándole al Congreso la regulación de los denominados “derechos prestacionales”, como la salud, la educación y el sistema pensional, sectores en los cuales existía una predominancia de la

1. Abogado, coordinador de incidencia en Amar Es Más. C.e. juridica.amaresmas@proton.me



participación estatal. En los años 90, el país vio una privatización paulatina y sostenida de los actores encargados de la garantía de los derechos sociales y la degradación del acceso para las poblaciones más marginalizadas del país.

Al fortalecimiento del control privado de los servicios públicos, le siguió la profundización del modelo extractivo en las actividades productivas e industriales con participación estatal que luego fueron quedando en manos privadas. Tal fue el destino del sector minero-energético y, particularmente, de la actividad minera. Antes del 2001, la minería tuvo una participación pública significativa, a la cabeza de empresas de capital estatal como Mineralco, EcoCarbón y, posteriormente Minercol, como los actores que concentraban la mayor parte de la titulación minera bajo figuras de asociatividad con las comunidades de pequeños y medianos mineros. Es decir, la actividad minera se encontraba apadrinada por estas empresas, quienes se encargaban de las labores de sostenimiento de la titulación, tecnificación, compraventa de los minerales y organización administrativa y financiera del sector.

Fue a partir del inicio del “boom de los commodities” que se empezaron a materializar las presiones internacionales para que la actividad se abriera a la inversión extranjera. Se ha probado la participación de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional en la redacción de lo que vendría a ser el Código de Minas y las principales regulaciones para el fomento de la minería².

Lo que se planteó como “modernización de la minería” implicó un abandono del Estado a su rol como planificador y participante de la actividad, reduciéndose apenas a la fiscalización y fomento de la inversión extranjera -ambas, competencias contradictorias de la Agencia Nacional de Minería-; la homogenización de la contratación minera mediante la figura de la concesión -que estableció requisitos que solo estaban al alcance de empresas con un músculo financiero significativo-; la criminalización de las comunidades de mineros tradicionales y una explosión de solicitudes de titulación en

todo el territorio nacional, sin distinción de las particularidades sociales, económicas, ecológicas y culturales de las zonas y regiones que, en adelante, serían los territorios de sacrificio de la “locomotora minero-energética”.

Es en este contexto se plasma, por determinación legislativa en el Código Minas, el carácter de utilidad pública presuntiva de la minería, como una declaratoria legal que viabiliza la expropiación de predios en el lugar en el que se imponen los megaproyectos extractivos mineros³. Esto ha puesto de presente y ha facilitado, la concreción de una determinada orientación de planificación económica y territorial, que descarta el debate público y democrático sobre decisiones que afectan profundamente la vida en los que se asientan los intereses extractivos.

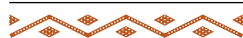
Veinte años de refinamiento del régimen minero extractivista

Los gobiernos de Álvaro Uribe (2002-2006 y 2006-2010), comenzaron con la vigencia de la ley 685 de 2001 o Código de Minas, aprobado durante el gobierno de su antecesor Andrés Pastrana. Esta arquitectura jurídica sirvió como autopista de inicio a sus políticas de “confianza inversionista” y “estabilidad jurídica”, impulsadas por el boom de las commodities. Uno de los rasgos más conocidos de la implementación de esta política en la minería, fue un fenómeno de titulación compulsiva que se conoció popularmente como “piñata de títulos mineros”. Esta política generó un incremento mayúsculo en las concesiones mineras durante ese periodo: el número de títulos inscritos pasó de cerca de 1.800 a 8.574⁴, sin importar que se traslaparan con áreas con exclusión legal ambientalmente protegidas, zonas de páramo y de recarga hídrica, territorios colectivos de resguardos indígenas y consejos comunitarios, territorios campesinos que abastecen alimentariamente al país, áreas de nacimiento y ribereñas de los principales ríos de Colombia, entre otros incontables despropósitos para la convivencia pacífica y la garantía de derechos.

2. El impacto de la minería canadiense en América Latina y la responsabilidad de Canadá. Informe presentado a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Grupo de trabajo sobre minería y derechos humanos en América Latina, 2014, Pag. 59. Ver en https://dplf.org/wp-content/uploads/2024/09/informe_canada_completo.pdf

3. El artículo 13 del Código de Minas colombiano, ley 685 de 2001 dice textualmente: “Utilidad pública. En desarrollo del artículo 58 de la Constitución Política, declarase de utilidad pública e interés social la industria minera en todas sus ramas y fases. Por tanto podrán decretarse a su favor, a solicitud de parte interesada y por los procedimientos establecidos en este Código, las expropiaciones de la propiedad de los bienes inmuebles y demás derechos constituidos sobre los mismos, que sean necesarios para su ejercicio y eficiente desarrollo. La expropiación consagrada en este artículo, en ningún caso procederá sobre los bienes adquiridos, construidos o destinados por los beneficiarios de un título minero, para su exploración o explotación o para el ejercicio de sus correspondientes servidumbres.” (negrillas fuera de texto)

4. Ministerio de Minas y Energía – MME. 2016. Resolución No. 40391 del 20-ABR-2016, “Por la cual se adopta la Política Minera Nacional”.





Durante este período, en el que se implementó la política conocida como “locomotora minero-energética”, se consolidó una segunda ola de reformas de carácter neoliberal que enraizaron el modelo minero-energético en la estructura del Estado, con la creación de la Agencia Nacional de Minería y la Agencia Nacional de Licencias Ambientales.

Este fue un período marcado por una intensa violencia y persecución a todas las expresiones de los movimientos sociales por cuenta de la política de “seguridad democrática” y de la persistencia de la violencia armada, principalmente la ejercida por grupos paramilitares⁵ lo que ha llevado a que liderazgos en resistencia a las políticas económicas generadoras de conflictos socio-ambientales, hayan sido sistemáticamente blanco de diferentes formas de persecución, amenazas, desplazamiento forzado y exilio, atentados contra la vida y desaparición forzada.

En los gobiernos de Juan Manuel Santos (2010-2014 y 2014-2018) se profundizó el posicionamiento de Colombia como despensa mineral y petrolera del mundo. Durante este período, en el que se implementó la política conocida como “locomotora minero-energética”, se consolidó una segunda ola de reformas de carácter neoliberal que enraizaron el modelo minero-energético en la estructura del Estado, con la creación de la Agencia Nacional de Minería⁶ y la Agencia Nacional de Licencias Ambientales⁷.

Por otra parte, se pusieron en marcha instrumentos de afianzamiento de los proyectos mineros como los Proyectos de Interés Nacional y Estratégico (PINES) y las Áreas de Reserva Estratégica Minera en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, que posteriormente fueron objeto de debate para su inaplicación por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado⁸. Asimismo, se consolidaron los Tratados de Libre Comercio con Canadá, Estados Unidos y la Unión Europea, que contienen cláusulas que facilitan y dan trato preferencial a las multinacionales que tengan este tipo de operaciones en Colombia.

Finalmente, en las disposiciones del acuerdo de paz entre el Estado y las FARC -por ejemplo-, se establecieron figuras favorables a las corporaciones con gran capacidad de inversión como los proyectos de “obras por impuestos” y las Zonas Muy Afectadas por el Conflicto ZOMAC. Estas figuras fueron justificadas como parte del andamiaje institucional para re-activar las economías lícitas en los municipios más afectados por el conflicto armado. En la práctica, el retraso en medidas realmente re-distributivas y reparadoras en tales territorios ligadas a la prometida Reforma Rural Integral, han profundizado la dependencia del país de la inversión de grandes corporaciones que han asentado allí sus intereses.

A pesar de que en este período de gobierno proliferaron normas y el diseño de una arquitectura institucional proclive al extractivismo, que aún subsiste, el proceso de paz con las FARC colocó las vulneraciones a los derechos humanos y los factores estructurales de la violencia del país en el centro de la agenda pública. Este momento político se caracterizó por una intensa actividad de los movimientos sociales, quienes, a través de una acertada estrategia de mecanismos integrados de resistencia a la minería, que van desde la movilización hasta el litigio, fueron abriendo grietas en el sólido entramado diseñado por el corporativismo minero en el sistema jurídico y que han logrado detener y poner retrasos y talanqueras efectivas hasta el momento, a las principales proyectos que apuntalan las actividades mineras extractivas en el país, como la Colosa Regional en Tolima-Quindío, Soto Norte en el pá-

5. W Radio. (2024, mayo 2). JEP cita a Jaime Blanco Maya a ampliar sobre sindicalistas asesinados en caso Drummond.

6. Decreto 4134 del 3 de noviembre de 2011 “Por el cual se crea la Agencia Nacional de Minería, ANM, se determina su objetivo y estructura orgánica.”

7. Decreto 3573 del 27 de septiembre de 2011 “Por el cual se crea la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA- y se dictan otras disposiciones”

8. Corte Constitucional de Colombia. (2016). Sentencia C-035 de 2016 y auto C.E. del 11 de mayo de 2015 que suspendió, provisionalmente, al no contar con consulta previa, libre e informada, las resoluciones No. 180241 del 24 de febrero de 2012, expedida por el Ministerio de Minas y Energía y las Resoluciones No. 0045 de junio 20 de 2012, y No. 429 de junio 27 de 2013, emitidas por la Agencia Nacional de Minería -que declararon áreas estratégicas mineras-.





Fotografía: Sancho Sanchez

ramo de Santurbán, Quebradona en el suroeste antioqueño, Quinchía Gold en el norte de Risaralda y occidente de Caldas y Libero Cobre en Putumayo. Así mismo, se puso en el ojo del debate preventivo y cautelar la expansión de actividades mineras de vieja data como la desarrollada en la Guajira por cuenta de la empresa Cerrejón, con su pretensión de explotar el cauce del río Ranchería y posteriormente el arroyo Bruno para incrementar su rentabilidad⁹.

El amplio debate propiciado por cuenta de los movimientos sociales y ambientales especialmente, dan cuenta de enormes déficits de información y participación en la toma de decisiones alrededor de la imposición de megaproyectos extractivos en los territorios. Así mismo, la falta de garantías para el ejercicio de los derechos humanos, la violencia asociada a la imposición de tales megaproyectos, y la impunidad que persiste sobre graves hechos de vulneración a tales derechos en territorios en los que se asienta o pretenden asentarse las industrias extractivas. De ello da cuenta, a modo de ejemplo, la persecución sufrida por los sindicatos de la industria minera como Sintraminergética, que, tras sufrir el asesinato de su presidente y vicepresidente en marzo de 2001, estuvo a punto de desaparecer con la eliminación de su nuevo presidente siete meses después (octubre). Estos hechos de violencia, 24 años después se mantienen en la impunidad respecto

a la responsabilidad empresarial y de sus altos directivos¹⁰. Esto a pesar de innumerables pruebas que dan cuenta de la complicidad entre la empresa y grupos paramilitares que se propusieron el exterminio de la colectividad de trabajadores.

Por su parte, la agenda minero-energética para el afianzamiento extractivista del gobierno de Iván Duque (2018-2022), fue ampliamente impugnada por dos ciclos de protesta y paros nacionales (2019 y 2021) y atravesada por la pandemia de COVID-19 y el período de cuarentena. Las protestas hicieron emerger un clima político que convulsionó el sistema económico y político, caracterizándose por la presión conjunta de los movimientos sociales y de los sectores precarizados y violentados para la atención de reclamos históricamente desatendidos.

La llegada del gobierno de Gustavo Petro supuso un giro de rueda, por las grandes expectativas generadas en su campaña y en los anuncios de inicio de gobierno.

Gobierno de Gustavo Petro y la política de transición energética.

La administración de Gustavo Petro se ha propuesto conducir la economía nacional hacia un modelo productivo, basado en energías renovables y en la tierra¹¹; así como apartarse del clásico y nocivo paradigma de política pública económica

9. La Sentencia SU 698 de 2017 de la Corte Constitucional de Colombia da cuenta del debate alrededor de la expansión minera y las incertidumbres que subsisten, a pesar de las cuatro décadas de explotación de carbón, alrededor de las consecuencias socioambientales de tales actividades extractivas.

10. Revista Raya. (2024, febrero 19). El sindicalismo amenazado: Más de 6 mil denuncias en Fiscalía y solo dos casos en juicio.

dependiente del extractivismo. Al menos así lo ha manifestado y reiterado en numerosas oportunidades.

Este diseño, de hecho, se ha visto parcialmente materializado en algunas acciones y propuestas, entre las que sobresale la formulación de un proyecto de ley para reformar el Código de Minas. El proceso de construcción de una nueva ley minera, ha sido una ambiciosa empresa que se ha nutrido de diálogos con la ciudadanía y la academia en espacios promovidos desde el Congreso de la República a través de la Comisión Accidental Bicameral Minera, coordinada desde el Senado por la congresista activista ambiental Isabel Cristina Zuleta y desde la Cámara de Representantes, por la representante de la curul internacional quien a la vez es de origen indígena wayuu Karmen Ramírez Boscán. También estas reformas han sido objeto de debate en la Cumbre Nacional Minera y actualmente en proceso de consulta con las poblaciones étnicas en particular.

La iniciativa legislativa resulta novedosa y acertada en no pocos puntos. Establece, por ejemplo, la prohibición de adjudicar nuevas autorizaciones para la exploración y explotación de carbón térmico; fortalece la participación del Estado en la actividad minera, como actor relevante en la producción minera y como agente de garantía y control de dicha actividad; fomenta la minería comunitaria y ofrece garantías a la realizada por comunidades étnicas; y formula una estricta y necesaria distinción entre Zonas Aptas para la Minería (ZAM) y Zonas Excluidas de la Minería (ZEM), por mencionar solo algunas de las propuestas más interesantes del proyecto.

No obstante, flaquea en su propósito de reconciliar la política minero energética con las demandas socio-ambientales. Por una parte, el proyecto de ley parece querer sustituir el carbón por lo que denomina *minerales estratégicos*, concepto que define vagamente como “*minerales incluidos en el listado vigente de minerales estratégicos, expedido por la autoridad minera nacional*”¹². Entonces, mientras intenta proscribir la explotación del primer mineral, da apertura a la creación y delimitación de ciertas áreas como aquellas destinadas para la extracción de cualquier mineral, al que se le ponga el rótulo de estratégico. Así mismo, a la par de las Áreas de Minerales Estratégicos, se pretende crear las Áreas de Desarrollo Minero que posibilitan delimitar y destinar territorios en función



Los movimientos sociales propenden por un modelo minero que ponga en el centro las economías de los territorios, que dignifique la situación de la minería tradicional, que recupere el rol del Estado como protector y fortalecedor de las economías populares, los encadenamientos productivos, las manufacturas y pequeñas industrias.

de la actividad minera,¹³ por el mero hecho de estar calificados como Zona Apta para la Minería.

Que la aptitud para la minería de un territorio sea el único criterio para destinarlo a esta actividad pone en evidencia otra de las omisiones significativas del proyecto: la participación ciudadana en la toma de decisiones. Ésta, cuya voz según el proyecto sigue estando marginada, se vería abocada inevitablemente a continuar su exigencia de escucha en medio de conflictos socioambientales por cuanto las decisiones fundamentales, suelen llegar al territorio sin la voz de las personas y comunidades que los habitan, por ello mismo, tal falencia constituye uno de los focos y origen de la controversia. La ausencia de un debate previo que amplíe las miradas y profundice el análisis sobre la verdadera utilidad o no de los proyectos extractivos mineros, desecha una estratégica oportunidad de avanzar en la recuperación y resignificación de conceptos centrales en la configuración de políticas públicas y la construcción de paz territorial,¹⁴ como pueden ser lo que verdaderamente implica que una actividad o proyecto sea considerado de “Interés Nacional Estratégico”, de “utilidad pública” o de “interés social”.

Este vacío de participación toca también a las autoridades locales y territoriales respecto de las cuales ha quedado

11. Foro Económico Mundial. (2023, enero 18). Liderazgo para América Latina [Sesión].

12. Ministerio de Minas y Energía. (2024, febrero 16). Ley Minera para la Transición Energética Justa, la Reindustrialización Nacional y la Minería para la Vida [Borrador de proyecto de ley], artículo 26.

13. Congreso de la República de Colombia. (2024). Proyecto de Ley Número 340 de 2024 Cámara: Por la cual se reforma el Código de Minas y se dictan otras disposiciones, artículo 61.

14. SIEMBRA (2024, abril 17). ¿Es el proyecto de ley minera la respuesta a los problemas históricos del sector?





Fotografía: Antonio Herrera

claro que deben ser tenidas en cuenta a través de la coordinación y concurrencia.

Aunque se enumeren condicionantes socioambientales para su determinación, una prerrogativa que asuma sin participación de los actores concernidos el carácter de utilidad pública de la minería, desconoce una de las críticas fundamentales que sectores de la ciudadanía han venido planteando en relación con la imposición de megaproyectos extractivos en los territorios: su unilateralidad. Diferentes derechos y principios entran en contradicción frente a una norma que asuma tal condición. Confronta el pretendido carácter participativo y ecológico de la Constitución colombiana, al desechar el debate público alrededor de aspectos, -algunos de ellos insertos en el proyecto como determinantes-, que remiten a la posibilidad de hacer cuentas claras sobre las consecuencias. Éstos que se marginan como externalidades y suelen ser desatendidas, remiten a los impactos y daños sociales, ambientales que la actividad conlleva, así como las consecuencias intergeneracionales y las medidas de responsabilidad concreta y efectiva que corresponden.

Resistencias y alternativas al modelo extractivista que se ampara en la transición

Tras la impugnación jurídica y política del modelo extractivo que ha tenido a su base una amplia participación de los movimientos campesinos, indígenas, negros, juveniles, estudiantiles, ambientalistas, feministas y sus intersecciones y de diversas expresiones de la geografía nacional, esta movilización consiguió plantear y canalizar perspectivas e iniciativas

de poder popular que han disputado, sin referirlo explícitamente, las nociones hegemónicas que instrumentalizaron el concepto de utilidad pública agenciado para el beneficio de intereses privados.

Hoy existe un nutrido debate puesto en los escenarios de análisis constitucional sobre las fuentes del derecho desde la democracia participativa, la garantía efectiva del disfrute de los derechos y los enfoques territoriales en relación a las actividades extractivas, de cara a la arraigada costumbre política de la planificación económica y territorial centralista.

Los movimientos sociales propenden por un modelo minero que ponga en el centro las economías de los territorios, que dignifique la situación de la minería tradicional, que recupere el rol del Estado como protector y fortalecedor de las economías populares, los encadenamientos productivos, las manufacturas y pequeñas industrias.

Si bien son inciertas las posibilidades de reforma estructural del modelo prometidas y formuladas por el gobierno de Gustavo Petro, los acumulados históricos de los movimientos sociales convergen en el desafío cotidiano de las estructuras del poder global de acumulación y despojo extractivista.

Las comunidades comprueban, con la angustia de la incertidumbre climática asociada a los riesgos de desastres, la profundización de la desigualdad en el acceso a medios de vida y los desplazamientos forzados de las poblaciones más precarizadas, que asistimos a un momento que exige decisiones radicales a nuestra humanidad compartida. Cada espacio salvado de la voracidad extractivista será clave para la supervivencia de la vida humana y no humana en el planeta. 🌱