

## **Democracia, contra reformas y conflictos ecológicos distributivos**

Freddy Díaz – Equipo de Tierras CEDINS

Colombia, febrero de 2019

El año pasado no pocos fueron los sorprendidos al saber que Germán Vargas Lleras quedó fuera de la carrera presidencial al no poder acceder a la segunda vuelta, pues la maquinaria política con la que él cuenta en las regiones del país lo ponían como un firme candidato a quedarse con la presidencia.

Otra historia vivió su partido Cambio Radical pues es uno de los que más escaños en el Congreso consiguió. Apoyado en su bancada, pareciese que Vargas Lleras quisiera desarrollar las propuestas de gobierno que tenía para su frustrado mandato.

Los proyectos y reformas impulsadas por esta colectividad serán apoyadas por el partido de gobierno; parte de esas propuestas se centrarían en dos ejes: el primero será la limitación a la democracia y participación directa y efectiva de las comunidades por medio de la reglamentación a la consulta previa y a la consulta popular; y el segundo, la modificación de los procesos de licenciamiento y permisos ambientales. El interés es claro: profundizar el modelo de apropiación de los bienes naturales del país con el objetivo de exportarlos de forma expedita.

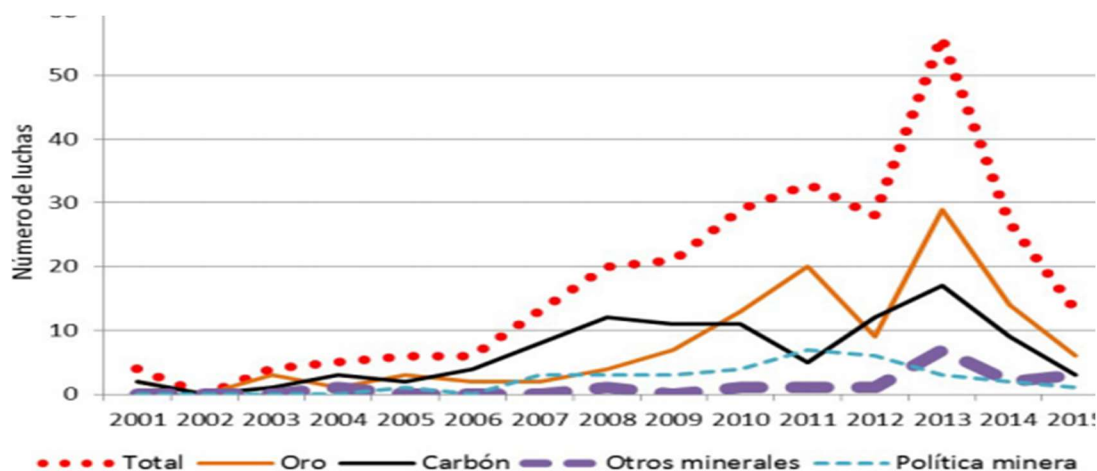
### **Sin democracia, participación o autonomía**

En el país se han realizado 92 consultas populares para prohibir proyectos minero-energéticos (El Tiempo, 2018); hay, también, 54 consultas pendientes por aprobación. En cuanto a las consultas previas, de acuerdo al Ministerio del Interior, en el país se hacen más de 2000 consultas previas al año (Min. Interior, 2014). Ahora bien, a diferencia de lo que afirma Vargas Lleras y quienes comulgan con su pensamiento político - económico, las comunidades que han usado estos mecanismos, no lo hacen para impedir o bloquear la ejecución de megaproyectos *per se* y sin razón aparente, por el contrario, lo hacen porque en ella encontraron un medio jurídico para acompañar las formas convencionales con las que las comunidades se han opuesto a lo que consideran es perjudicial; y por otro lado, porque conocen las implicaciones que conllevan las mega extracciones de bienes a su diario vivir.

Lo anterior puede verse de manera clara en los datos recopilados por García (2017) en torno a las movilizaciones contra la minería. Del año 2000 al 2015 se presentaron 11567 protestas. De estas, el 2.3%, equivalentes a 267, están “relacionadas con exploración, explotación y transporte de minerales, y con políticas referidas al sector de la minería (como distribución de regalías, determinación de regiones como distritos mineros, licenciamientos ambientales, consulta previa y supremacía del orden nacional sobre la autonomía local”.

En 2013, se alcanzó el pico más alto de protestas (imagen 1), en los mismos años en los que se llegó al punto más alto de inversión extranjera directa para la industria<sup>1</sup>, dicha ligazón permite ver dos cosas, la primera la casi nula relación entre los recursos generados por el sector extractivo y la percepción de las comunidades de que eventualmente mejoren sus condiciones, la segunda, los procesos que adelantan estas comunidades para la identificación, reconocimiento e internalización de los impactos negativos.

**Imagen 1. Trayectoria de las luchas sociales relacionadas con minería, 2002 - 2015**



Fuente: García, Martha Cecilia V.: Protestas relacionadas con la minería en Colombia 2000-2015. GLOCON Country Report, Nr. 1, Berlin/Bogotá: GLOCON&CINEP/PPP, 2017

Contrario a la idea que se ha incubado, estos no son casos aislados que tienen baja ocurrencia, en el país, pues “se han registrado protestas relacionadas con minería en 328 municipios localizados en 26 de los 32 departamentos” (García, 2017), a pesar de que las fechas manejadas por el documento citado anteriormente no sean suficientemente recientes y las acciones hayan variado año a año, el patrón de luchas socio-ambientales es constante en el tiempo.

Aparentemente a nada de lo descrito hasta acá se le ha dado la importancia que tiene, pues desde diferentes frentes se ha atacado la posibilidad de que las comunidades definan como ordenar y relacionarse con el territorio. Sin duda, una de las razones que más impulso le ha dado a la idea de reglamentar la consulta previa es la disminución de recursos provenientes de la IED, pues de acuerdo a la Agencia Nacional de Minería (2018), los efectos de las consultas populares han significado 230 mil millones de pesos menos para el país<sup>2</sup>. Y es a

<sup>1</sup> De acuerdo con SNI Metals and Mining, en el 2012, la inversión en el mundo para el sector fue de 20.5 miles de millones de dólares.

<sup>2</sup> Para saber más del mito de los beneficios económicos y sociales generados por el sector extractivo y las transferencias hacia el Estado, revisar “El Neextractivismo y el Neodesarrollismo en los Contextos Latinoamericano y colombiano” disponible en el número 208 de la Revista Controversia.

través de este argumento, que no sólo las agencias responsables de la explotación de los bienes naturales en el país, sino políticos han buscado impulsar esta reforma; por medio de chantajes han buscado deslegitimar la participación en las consultas populares porque se vende la idea de que sin la explotación no hay inversión social; muy parecido a lo dicho por Vargas Lleras, quien propuso que los municipios que adelanten procesos de esta clase, no deberían recibir regalías.

Lo anterior permite señalar dos elementos: el primero, de manera no tan sutil, se da el mensaje de que la única actividad útil para el país es la que se relaciona con la extracción de bienes naturales, y los territorios realmente valiosos, son los que desarrollan este tipo de actividades y no se oponen a ellas y, por ende, territorios socialmente vaciables (Svampa, 2008). Además, este mensaje es acompañado por la idea de que la producción de alimentos y el cuidado ambiental quedan subyugados por la actividad extractiva. El segundo, con esta medida se busca generar facilidades a la continuidad y profundización en el país de la dependencia del mercado mundial del carbón y petróleo especialmente, a pesar de los ya bien conocidos y probados efectos negativos de este tipo de políticas.

En razón de lo expuesto en el párrafo anterior, es de una importancia mayúscula tener presente que el sector minero-energético debe centrarse en cumplir los objetivos inherentes a él y no verlo como la caja menor del Estado, pues al hacerlo, la prioridad central es generar ganancias económicas al costo que sea. ¿En realidad son tan importantes e irremplazables estos recursos?, pues bajo el discurso de la necesidad de infraestructura y mejoras sociales, mínimas, se ha defendido una supuesta necesidad de explotar hasta el bien natural más pequeño y escaso que haya en el país. ¿Qué tan útiles y eficaces son los recursos que genera el sector, supuestamente, para mejoras sociales?, de acuerdo a la UPME, la respuesta es casi nada, “se puede establecer que en los departamentos donde existe importante actividad minera se presentan indicadores preocupantes de pobreza, pobreza extrema, índice de GINI e ingresos per cápita bajos” (UPME, 2014).

Otro de los argumentos usados para defender estas contra reformas es la posibilidad de que el país sufra de inseguridad energética si continúa el bloqueo de proyectos mineros de hidrocarburos e hidro energéticos.

De acuerdo a los informes anuales de XM, en el 2017 la demanda de energía en el país fue de 66.893 GW/h, mientras que la generación durante este mismo año fue igual a 66.666 GW/h dividida en fuentes no renovables con 57.984 GW/h y renovables con 8.683 GW/h. Ahora bien, para hacer un análisis adecuado es necesario tener en cuenta las exportaciones e importaciones de energía en el país; según los indicadores de intercambios de la UPME, en el 2017 se exportaron 9.207 GW/h y se importaron 78.162 GW/h, mientras que en el 2018 fueron de 16.052 GW/h y 110.640 GW/h respectivamente; teniendo en cuenta lo anterior es preciso preguntarse: ¿en qué se está usando la energía que genera el país?, ¿se está usando adecuadamente?, ¿en qué se usa la que se exporta y la que se importa?, ¿antes de exportarse no se deberían garantizar las necesidades energéticas del país y sus habitantes?

Queda claro que las contra reformas vargaslleristas y duquistas no se centran únicamente en limitar la participación y decisión de las comunidades, sino que es todo un andamiaje pro-extracción y pro-empresas extractivas. Pretende poner bajo el control del poder central los

PINES -Proyectos de Interés Nacional y Estratégicos-, lo cual significaría mayor facilidad en trámites y procesos agilizar proyectos de infraestructura y explotación de bienes naturales, muchos de los cuales están detenidos por las comunidades.

Apelan los capitalistas al sagrado derecho al desarrollo económico y la ganancia, a través del cual se buscará aumentar y proteger las inversiones tanto nacionales como extranjeras y así eliminar cualquier obstáculo que puedan afectarlas, como las consultas previas y populares. De esta forma fortalecerían la figura de *interés general sobre el particular* que ya se le aplica al sector minero-energético, por lo tanto, es otro palo en la rueda que se le pondría a las consultas, pues lo único a proteger son las inversiones y las utilidades que generen esta clase de proyectos, relegando a un lugar secundario la vida de las comunidades y su territorio.

Los pueblos se califican entre los que quieren el progreso y los que quieren seguir en el atraso, desconociendo, a propósito, lo señalado en el convenio 169 de la OIT, ¿se reconocerán solamente a aquellos que abran sus territorios para explotarlos?

De igual manera, en el proyecto de ley se señala que, si no hay acuerdo entre la comunidad afectada y quien desarrolle el proyecto, se aplicará el principio de proporcionalidad, a través del test de proporcionalidad, que no es otra cosa que una ponderación entre derechos. La experiencia reciente, y no tan reciente, ha demostrado como en casos de este tipo siempre se ha dado mayor importancia a las inversiones, por esa razón vale la pena preguntarse ¿quién hará el test?, ¿la empresa misma?, ¿qué garantías, reales, se les ofrecen a las comunidades de qué se defenderán sus derechos e intereses?, y tal vez más importante aún, ¿ese es el interés de agregar al bloque de constitucionalidad el derecho al desarrollo económico?

En esta misma vía, se limitaría a un año todo el proceso de consulta, lo que se traduciría en posible menor rigurosidad en las fases del proceso y apresuramiento en la toma de decisiones, así pues, es válido preguntar, ¿esto se hace con el fin de que no haya acuerdo y así poder aplicar el principio de proporcionalidad?

Para finalizar este apartado, es necesario señalar que, de ser aprobado el proyecto de ley, las consultas no serían vinculantes ni vetarían ningún proyecto, en otras palabras, pasarían a ser un simple trámite sin trascendencia y se desconocería por completo a las comunidades y sus decisiones frente al ordenamiento y uso del suelo.

### **Contra reformas ambientales**

El proceso de licenciamiento ambiental en el país ha sido visto como un obstáculo para la adecuada puesta en marcha de megaproyectos, por esta razón con las modificaciones propuestas en la reforma se busca facilitar y desregular, aún más, la puesta en marcha de proyectos de gran envergadura y el sector ambiental respectivamente.

Para esto es necesario ir por partes. En primera medida, la reforma pretende concentrar en la ANLA las funciones de entregar o negar permisos, trámites y licencias ambientales, quitándole de esta manera algunas competencias a las Corporaciones Autónomas Regionales.

En este punto es necesario detallar que la ANLA es la responsable de otorgar o no las autorizaciones anteriormente mencionadas que son de la incumbencia del Ministerio de

Ambiente, en otras palabras, las de proyectos nacionales, muchos de los cuales seguramente son considerados PINES; mientras que las CAR's son las encargadas de entregar los de proyectos locales y/o regionales. En esta perspectiva es claro que el interés primario de esta propuesta es dejar en manos del poder central la facultad de otorgar permisos de explotación y evitando así que desde las regiones se obstaculicen los megaproyectos, y por ende, las inversión que se hará en ellos, pretendiendo así acabar con la supuesta inseguridad jurídica que hay en el país alrededor de esta clase de proyectos y la pérdida de derechos adquiridos que esto implica.

Sin embargo, los proponentes olvidan dos cosas: la primera es que los derechos adquiridos no aplican cuando de la protección ambiental se trata, y la segunda, es que tener una licencia ambiental no significa tener derechos para explotar bienes naturales.

Continuando con lo anterior, se propone que el proceso de licenciamiento se dé en simultaneidad con el de consulta previa con la finalidad acelerar el otorgamiento de la licencia ambiental, lo cual permitiría pensar que en cuanto se tenga la licencia, el proceso de consulta pasaría a segundo plano. Es importante recordar lo señalado líneas arriba, las reformas propuestas harían que las consultas no puedan vetar proyectos.

De igual forma es importante preguntarse ¿estos procesos tendrán la rigurosidad necesaria luego de haber sorteado alguno de ellos y tener la premura de conseguir el otro para poder iniciar el proyecto?

En segunda medida, se propone realizar una reforma propiamente al proceso de licenciamiento ambiental, puntualmente la proposición es eliminar el Diagnóstico Ambiental de Alternativas -DAA-<sup>3</sup>, y que sea el interesado en desarrollar la actividad o el proyecto quien elija la ubicación o trazado. ¿Cuáles serían los argumentos que usaría quién esté interesado en hacer el proyecto o actividad en el momento de seleccionar por dónde pasaría o se ubicaría el proyecto?, ¿tendría en cuenta los ecosistemas y quiénes habitan en ellos o sólo se basaría en cuál les deja mayores ganancias económicas a menores inversiones?

Es preciso señalar que, de llegar a darse esta reforma, las decisiones se basarían en indicadores contables y económicos clásicos, dando prioridad y centralidad a la ganancia económica; dejando fuera del análisis los costos socio-ecológicos, que finalmente asumen las comunidades, y que demuestran lo inviable e insostenible de los megaproyectos de infraestructura y de explotación de la naturaleza.

En tercer lugar, la ANLA sería la encargada de las sustracciones de reserva forestal, de esta manera sería la entidad encargada de, no sólo la entrega de los permisos y licencias ambientales, sino que además se encargaría de habilitar zonas que están vetadas por fines de

---

<sup>3</sup> El DAA es un procedimiento de pre factibilidad que busca entregar información, biótica, abiótica y socioeconómica, para evaluar y comparar las opciones propuestas por el interesado en desarrollar una actividad o proyecto; de acuerdo a esto, la autoridad ambiental selecciona la opción más favorable y que genere menores impactos negativos. Las actividades que requieren presentar este diagnóstico son las de redes eléctricas, represas, algunas del sector de hidrocarburos y de energía alternativa, las de energía nuclear y las de infraestructura de transporte.

protección ambiental, lo que podría significar el aumento exponencial de proyectos extractivos y de infraestructura en el país. Lo anterior da pie para señalar dos elementos, el primero, es que a los campesinos solicitantes de tierra les ponen todas las talanqueras posibles para atender sus solicitudes, incluyendo las relacionadas con sustracción de reservas forestales para titulación; y el segundo, como una nota al pie, es que exfuncionarios de Fedepalma ahora ocupan las direcciones de la Agencia de Restitución de Tierras y de la Agencia Nacional de Tierras, así que, sumado a lo que se ha venido señalando en este artículo, es muy probable que aumenten los proyectos de monocultivos, de los cuales muy seguramente no pocos se ubicarán en, a hoy, zonas de protección ambiental. Generando aún más desigualdades ecológicas y económicas en las regiones del país.

### **Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022**

Para ir cerrando, es clave hacer mención a las bases del Plan Nacional de Desarrollo del actual gobierno en relación a los temas que se han tocado en el presente documento, el cual genera más dudas que certezas o caminos a transitar.

En el apartado cuarto, “Pacto por la Sostenibilidad: Producir Conservando y Conservar Produciendo” se señala que desde el Estado central se fortalecerán proyectos de Pagos por Servicios Ambientales con el fin de que las comunidades hagan parte de “la conservación, preservación y restauración de los ecosistemas” a cambio de una contraprestación económica; actualmente hay casos en el país de comunidades que han entrado a estos proyectos y reciben menos de un salario mínimo mensual, como los de BanCO2 en el oriente de Antioquia, de igual manera, esta clase de mecanismos implican el cambio de uso del suelo y la imposibilidad de las comunidades de continuar con sus formas de producción, y por último, un elemento implícito: la negación de facto de que las comunidades están en la capacidad de combinar la protección ambiental con sus actividades diarias. Atendiendo a lo anterior es válido preguntarse, ¿son ellas las únicas encargadas de cuidar los ecosistemas y no las empresas?

Desde el documento se apunta al apoyo a negocios sostenibles en el país, la minería se presenta a la opinión pública como sostenible a pesar de no serlo, ¿quién y cómo se definirá cuáles son los negocios verdes y sostenibles?, ¿la actividad minera será cubierta por esta categoría?, si esto ocurre ¿significarán mayores beneficios económicos para el sector?

Como otro elemento a señalar, sobresale el interés por enfrentar el cambio climático mientras se continúa impulsando la extracción de gas, carbón y petróleo, sabiendo que este tipo de actividades son unas de las mayores generadoras de GEI.

En dicha sección del documento institucional se establece la urgencia de reformar la institucionalidad ambiental, dentro de ella, las CAR's, “fortalecer el proceso de licenciamiento ambiental y la evaluación de permisos”. Lo cual muestra que lo presentado en estas pocas líneas hace parte no de una pequeña parte del establecimiento, sino de una necesidad del modelo económico en general para continuar apalancando su crecimiento a través de la explotación de la naturaleza.

En la segunda sección que genera interés para los fines del documento, “Pacto por los Recursos Minero-Energéticos para el Crecimiento Sostenible y la Expansión de Oportunidades”, es preciso señalar, sin temor a que parezca una conclusión apresurada y

reduccionista, que no hay ningún tipo de intención en modificar lo que se hace en la actualidad, se buscará profundizar la explotación de energía de fuentes convencionales con el fin de generar ingresos, y en segundo plano queda nuevamente la generación a través de fuentes renovables.

Para finalizar, señalaré dos elementos que a mi consideración son muy relevantes: El primero es que, a pesar de reconocer el peso que tienen en el país las empresas extractivas, no hemos dimensionando el poder que han alcanzado. El ejemplo más claro son las modificaciones señaladas en la legislación nacional, y que sin duda alguna benefician sus intereses.

Y segundo, es imposible que se siga pretendiendo alimentar a la sociedad de petróleo y carbón, y seguir pensando que son energías baratas mientras son las comunidades quienes asumen las deudas ecológicas y económicas que generan los proyectos impulsados en su territorio.

Es un imperativo acelerar el proceso de la transición energética, pero acompañada por la igualmente necesaria transición socio-ecológica. Sin una no puede existir la otra, deben ser un complemento que confronte el centro del sistema económico.

Materialmente para los ecosistemas es imposible mantener el estilo de vida sostenido por minerales, gas y petróleo, es imposible seguir negando los impactos negativos que vuelven económicamente viable la extracción, pero inviable la vida de las comunidades.

A pesar de que sea repetitivo siempre es necesario señalarlo, en un planeta con bienes finitos, es irrealizable la acumulación infinita.

### **Referencias:**

1. MINISTERIO DEL INTERIOR (2014). En Colombia se hacen más de 2000 consultas previas al año. Disponible en: <https://www.mininterior.gov.co/sala-de-prensa/noticias/en-colombia-se-hacen-mas-de-2000-consultas-previas-al-ano>
2. GARCÍA, Martha C. (2017) Protestas relacionadas con la minería en Colombia 2000-2015. Disponible en: Protestas relacionadas con la minería en Colombia 2000-2015.
3. Agencia Nacional de Minería (2018). Gobierno pidió a la Corte Constitucional restablecer la armonía entre los intereses de la nación y la autonomía de los territorios. Disponible en: <https://www.anm.gov.co/?q=gobierno-pidio-a-la-corte-constitucional-restablecer-la-armonia-entre-los-intereses-de-la%20nacion>
4. UPME (2014). Indicadores de la minería en Colombia. UPME. Disponible en: [http://www1.upme.gov.co/simco/Cifras-Sectoriales/EstudiosPublicaciones/Indicadores\\_de\\_la\\_mineria\\_en\\_Colombia.pdf](http://www1.upme.gov.co/simco/Cifras-Sectoriales/EstudiosPublicaciones/Indicadores_de_la_mineria_en_Colombia.pdf)
5. SVAMPA, Maristella (2008). La disputa por el desarrollo: territorio, movimientos de carácter socio ambiental y discurso dominante. Disponible en: <http://www.maristellavampa.net/archivos/ensayo43.pdf>
6. ¿Pueden los territorios prohibir la minería con una consulta popular? El Tiempo. 2019. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/justicia/cortes/corte-constitucional-estudia-el-futuro-de-las-consultas-populares-en-colombia-204204>