

Presentación

En América Latina se ha producido en la última década un auge importante de las industrias extractivas, especialmente relacionadas con la explotación de carbón, minerales y metales preciosos, petróleo y gas, entre otros. Este crecimiento se debe en parte a la creciente demanda y a los precios altos de las materias primas en el mundo, lo cual ha originado, de un lado, un inusitado interés por invertir en la región en la exploración, extracción y comercialización de los recursos no renovables y, de otro, la definición de prioridades en esa materia por parte de los gobiernos nacionales, reflejadas en el diseño de políticas públicas, la modificación de la institucionalidad y la expedición de nuevos marcos normativos.

Es un hecho que los países de América Latina cuentan con recursos naturales de gran valor, lo que ha producido un interés de distintos inversionistas nacionales e internacionales en su explotación y comercialización, especialmente de los no renovables. Según la Cepal, América Latina cuenta con una dotación de recursos muy importantes. Trece países de la región se encuentran entre los primeros quince países productores de cobre, plata, hierro, plomo, níquel, bauxita, molibdeno, y estaño. En su territorio existen reservas de agua dulce aproximadas a un tercio de las reservas del planeta; el 12% de su superficie es cultivable; en su territorio se encuentra el 21% de la superficie de bosques naturales; la región produce el 48% de la producción mundial de soja y se distingue por una abundante biodiversidad. De otra parte, la producción de bioetanol representa un tercio de la producción mundial, el 25% de biocombustibles y el 13% del petróleo (Cepal, 2012).

De acuerdo al ANUARIO ESTADÍSTICO DE AMÉRICA LATINA Y DEL CARIBE de 2012 de la Cepal, existe una evolución favorable en materia de exportaciones de minerales y petróleo desde los países de América Latina. En efecto, en 2010 la exportación de petróleo crudo representaba el 15,7% y en 2011 aumentó a 17,7%; en el caso del mineral de hierro y sus concentrados pasó de 3,8% en el 2010 a 4,5% en el 2011, y los productos derivados del petróleo también sufrieron un aumento en la exportación de 3,0% en el 2010 a 3,6% en 2011. Estas cifras reflejan el dinamismo que está teniendo el modelo primario-exportador en las economías de la región.

De otro lado, se advierte el peso cada vez más importante que está teniendo el sector extractivo en el PIB de los países de la región. De acuerdo con datos de la Cepal, este sector en Colombia, en el año 2004, representaba el 5,7 y en el 2011 creció a 11,3; en Bolivia el peso en el PIB de 2004 era de 9,5 y en el 2011 aumentó a 14,0; también Ecuador refleja un aumento importante de 11.9 que representaba este sector en el 2004 pasó a 15,0; y el Perú subió de 7,7 al 10,6 del PIB, en los mismos años.

Aunado a lo anterior, se observa una fuerte liberalización de la economía mundial, en particular el desmonte progresivo de un conjunto de restricciones comerciales, lo que ha producido una agresiva presencia de las empresas en diferentes regiones del mundo, pero con mayor acento en América Latina y en algunos países de Asia y Africa, en la búsqueda de acceso a materia primas, nuevos mercados y comercialización de los productos.

Al respecto, el reporte de Revenue Watch Institute del 2012 sobre las industrias extractivas en América Latina revela que la inversión extranjera directa (IED) en los países de la región ha crecido de manera significativa, sobresaliendo como una de las regiones que más están captando esa inversión. De acuerdo a los datos de la CEPAL, en el año 2011 se recibieron USD 153 mil millones de IED, 33 millones

más respecto del año 2010. Los países que más recibieron ese tipo de inversión en ese año fueron, en orden de importancia, Brasil, México, Chile, Colombia y Perú; incluso, exceptuando México, la IED marcó cifras récords en esos países.

La expansión de las industrias extractivas en la región es una apuesta de la mayoría de los gobiernos, reflejada en sus políticas económicas, las cuales colocan a este sector como una apuesta prioritaria. Sin embargo, el marco normativo e institucional que regula este sector en los diferentes países es bastante débil y disperso, y se adapta mucho más a los intereses de las empresas privadas, especialmente a través de la flexibilización de la norma, la creación de incentivos para la explotación de los recursos naturales no renovables, y la laxitud en materia de protección y defensa del medio ambiente.

A ese último respecto, las industrias extractivas en la región han generado impactos ambientales negativos al incidir en la modificación del uso del suelo, especialmente agrícola, la deforestación, el cambio climático, la sobre-explotación de las aguas superficiales y subterráneas, su contaminación y agotamiento, así como en la emisión de materiales contaminantes como el arsénico, mercurio y cianuro de sodio, entre otros.

Estos impactos han propiciado la emergencia de conflictos sociales y ambientales, en los que diferentes grupos poblacionales como los indígenas, los afros, la población campesina, los mineros artesanales, algunos pobladores urbanos y organizaciones ambientalistas y sociales han reivindicado sus derechos y acentuado su resistencia a los megaproyectos extractivos en varios países de América Latina.

En algunos países estos conflictos han sido de tal intensidad que han generado cierta inestabilidad política debido a que en el centro del debate está el cuestionamiento al modelo económico que favorece la presencia y asegura grandes ganancias a las empresas transnacionales

del sector. No se debe desconocer que en la mayoría de los conflictos están inmersos grupos poblacionales que viven en situación de marginalidad, pobreza y exclusión y que la gran minería intensifica tal condición.

El Observatorio de Conflictos Mineros en América Latina (Ocmal) resalta el peso importante y creciente de los conflictos que se han venido multiplicando en contra de grandes proyectos mineros, energéticos y de hidrocarburos. De acuerdo a los datos recabados (2013) se han producido 191 conflictos relacionados con 199 proyectos mineros, afectando a 284 comunidades. Chile y Perú son los países que han presentado mayor número de conflictos (33); siguiéndolos Argentina y México con 26. En Colombia se tienen contabilizados 12, en Venezuela 7 y en Guatemala y Panamá 6.

Entre los conflictos más notorios se pueden señalar aquellos relacionados con la defensa de los territorios étnicos, los socio-ambientales, los ligados con el ordenamiento territorial, con la criminalización de la pequeña minera y los conflictos laborales que se presentan en grandes empresas. Varios ejemplos dan cuenta de estas problemáticas, por ejemplo: el caso de Conga y Tintaya en Perú; los casos de Santurbán, la Colosa, Marmato en Colombia; en México la lucha del pueblo Wixárika; en Argentina las movilizaciones de las asambleas ambientalistas; y la comunidad Aymara de Cancosa en Chile.

Estas expresiones de resistencia contra los megaproyectos generalmente tienen como respuesta acciones de las empresas y de los gobiernos con un alto contenido de violación de derechos humanos: criminalización de la protesta; persecución a los líderes; procesamientos jurídicos; secuestro, torturas y muerte; desconocimiento de las reivindicaciones; militarización de los territorios; y desplazamiento de las comunidades, entre otras.

Un mecanismo por excelencia con el que cuentan las comunidades étnicas para la defensa y garantía de sus derechos ancestrales es la consulta previa,

es decir, el derecho fundamental a ser consultados y a dar su consentimiento previo, de manera libre y con información suficiente, sobre asuntos que afectan su territorio y la vida comunitaria. Es un instrumento diseñado para propiciar el diálogo con el Estado y con las empresas, bajo el supuesto de respeto a la cultura ancestral de las comunidades.

Instrumentos internacionales, como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, y entidades como la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la OIT han diseñado herramientas y definido la obligatoriedad del Estado de proteger los derechos de las comunidades étnicas, especialmente a través de las medidas legales o administrativas para el control de proyectos de empresas privadas que puedan vulnerar los derechos de los pueblos.

A pesar de que varios países de América Latina han ratificado el Convenio 169 de la OIT y se han elaborado disposiciones constitucionales y legales para la protección de los derechos de estas comunidades, es fácil advertir que los intereses económicos y políticos tienden a primar por encima de los intereses de estas comunidades. En Colombia, por ejemplo, la reglamentación de la consulta ha sido considerada inadecuada por diferentes sectores, incluidos varios grupos de las comunidades étnicas, por lo que la Corte Constitucional ha tenido que orientar su aplicación por vía jurisprudencial.

Esta radiografía rápida de la situación de las industrias extractivas y los efectos que ha tenido y seguirá teniendo en nuestros territorios, es el marco en el cual se inserta el propósito de este número de la Revista *Controversia*, cuyos artículos presentan un panorama sobre minería, marcos normativos y conflicto en varios países de América Latina.

Interesa en este *dossier*, en primer lugar, analizar los cambios que se han producido en la normatividad, en las políticas públicas y en la institucionalidad en los países de América Latina, así como su efecto en las comunidades locales, en la economía y en el medio ambiente. Pero,

también, a partir de ese examen, presentar un conjunto de propuestas de reformas normativas que promuevan la justicia socio-ambiental, la protección de los derechos de las comunidades y el desarrollo justo y equitativo de los territorios y de los pueblos.

Ligado con lo anterior, en segundo lugar, se quiere comprender los esquemas e instrumentos utilizados por los gobiernos de América Latina para gestionar los recursos de renta producidos por las industrias extractivas, especialmente desde la perspectiva de cómo utilizarlos para garantizar su equitativa distribución y un uso eficiente y eficaz de los mismos, que permita elevar la calidad de vida de la población.

En tercer lugar, la Revista busca en esta ocasión aproximarse a la identificación y examen de diversos tipos de conflictos, tensiones y manifestaciones de resistencia social que se presentan en los territorios, caracterizando el rol jugado por los gobiernos locales, el papel de los actores y de las empresas de industrias extractivas, sus interacciones y los resultados.

Por último, se pretende estudiar y visibilizar, a partir del análisis de algunos de estos conflictos, los factores que los han desatado, en particular los estragos producidos por la acción de las industrias extractivas en los territorios, las manifestaciones de los actores sociales, y los múltiples cambios operados en los territorios, en la organización social, en las políticas públicas, y en asuntos culturales y ambientales.

En el primer artículo “De señores de la tierra a señores de las minas” Alonso Cardona examina la normatividad colombiana en materia de minería en el país, esencialmente el Código Minero, la institucionalidad y algunas políticas públicas. Su tesis es que la legislación está favoreciendo la actividad minera, al declararla de utilidad pública e interés social. A través del análisis del caso del municipio de Caramanta (Departamento de Caldas), examina los rasgos geológicos que poseen muchos territorios colombianos y su

pertinencia para la reforma de la legislación minera, de manera que primen los intereses de la colectividad y se centren en el desarrollo humano sostenible.

La segunda contribución, “Novo Código da Mineração: avançar ou retroceder”, de Carlos Bittencourt, describe el crecimiento notorio en la explotación de minerales en Brasil y la apuesta del gobierno por la expedición de un nuevo código minero. Indica que la propuesta del gobierno se enfoca fundamentalmente a propiciar la expansión de la industria extractiva, reforzar la re-primarización de la economía, desestimando los enormes impactos ambientales y sociales de la actividad. Según Bittencourt, este nuevo Código minero es más un retroceso que un avance, por lo cual propone que el nuevo marco legal de la minería –en sus diferentes mecanismos de regulación debería apostarle a frenar el modelo primario exportador de la economía, fortalecer la descentralización, la apertura democrática, el control social y la consulta pública.

El artículo “Suárez en la mira. Riqueza minera, conflictos sociales y grupos ilegales al acecho” de Jhon Anzola, es producto de una investigación que tuvo como propósito establecer la conexión entre la actividad minera y la incidencia de los grupos ilegales en dos municipios Colombianos: Suárez y la Jagua de Ibirico. El autor aborda el análisis del municipio de Suárez que tiene una larga trayectoria en la explotación del oro. El artículo indaga sobre la correlación entre conflicto armado y minería, especialmente, por ser un territorio que ha sido corredor de paso obligado de los grupos ilegales. Constata que no existen elementos claros para establecer dicha correlación. No obstante, a la luz de la tipología construida por Charles Tilly de violencias interpersonales para identificar las diferentes formas que adopta la violencia colectiva, examina varios tipos de violencia colectiva presentes en el territorio y que involucran a diferentes actores. Según Anzola, es urgente que todos los actores (gobierno, entidades territoriales, empresas

y comunidades), realicen esfuerzos para contener estos conflictos y propender por su resolución. De lo contrario se producirá un escenario propicio para el escalamiento del conflicto armado.

En la misma línea, Sergio Coronado nos presenta un estudio sobre los conflictos territoriales en el centro del departamento del Cesar, originados por la minería del carbón, especialmente desde la perspectiva de la apuesta de “la locomotora” minero-energética que el gobierno nacional ha promocionado. Desde la teoría de la ecología política y de la categoría de derechos territoriales, el autor se adentra en la comprensión de las transformaciones territoriales en el centro del Cesar, producto de la actividad minera. Describe y estudia el fuerte impacto que ha tenido esa industria en la vida de la población y en el territorio, especialmente desde el punto de vista de los conflictos territoriales, los fenómenos de desplazamiento forzado y el abandono de tierras, los riesgos ambientales de la minería a cielo abierto, la violación de los derechos humanos de las comunidades, especialmente los derechos laborales, y las dinámicas de la movilización social. A partir de esos elementos, presenta un estudio de caso sobre las transformaciones territoriales generadas por la extracción del carbón.

El último artículo de este *dossier*, “La distribución de la Renta de las Industrias Extractivas en Colombia y América Latina”, los autores Claudia Viale y Carlos Monge analizan la reforma a la ley de regalías en Colombia, y desde este examen presentan un panorama general de cómo en los países de América Latina se distribuye la renta a los gobiernos subnacionales, especialmente aquellos relacionados con la minería, petróleo y gas en Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Perú y Venezuela. A partir del estudio de la formación de la renta y los mecanismos de distribución de esos países de América Latina constatan que en el caso colombiano existen innovaciones en el uso de los instrumentos que tienen como objetivo corregir los problemas de eficiencia en el gasto, la concentración de los recursos y la falta

de impacto. Llamen la atención sobre la necesidad de evaluar los resultados colombianos para que los gobiernos latinoamericanos puedan aprender de esa experiencia.

Este número de *Controversia* trae tres artículos adicionales, relacionados con temas de conflicto, región y luchas sociales. Los artículos son “El Carmen de Bolívar: el sino de un pueblo a través de la mirada de una de sus hijas” de Tomás Uribe Mosquera; “Desertar la guerra: de Alberto Lleras Camargo a Álvaro Uribe Vélez (1958-2010), de José Armando Cárdenas Sarrias; y “Lectura subalterna de un episodio de protesta estudiantil: Los estudiantes de la Universidad Nacional de Colombia en 2009”, de María Teresa Pinto Ocampo. El primero de ellos aborda el análisis del conflicto armado y su impacto en la vida económica y social del municipio del Carmen de Bolívar, a través de una historia de vida. El segundo examina las políticas y la normatividad de las amnistías dirigidas a los grupos ilegales en Colombia en los gobiernos de Alberto Lleras, Andrés Pastrana y Álvaro Uribe Vélez. Por último, el tercer artículo analiza la protesta estudiantil promovida por los estudiantes de la Universidad Nacional de Colombia en Bogotá en torno a la aprobación del presupuesto general de la Nación en el Congreso de la República.

Esperanza González Rodríguez

Editora, número 199 – Revista Controversia

Bogotá, diciembre de 2012