



Minería y movilizaciones sociales en Colombia: consultas populares y derecho al territorio

Adriana González Gil ¹

Recibido: 19-09-2018 / Aceptado: 22-02-2019

Resumen. Una mirada a la agenda de la movilización social en Colombia en los últimos diez años evidencia que los principales temas de conflicto social están vinculados a las luchas contra el impacto de las llamadas “locomotoras del desarrollo”, en el marco de las movilizaciones históricas por el derecho a la protesta y por el acceso, cobertura y calidad de los servicios sociales. Se trata de una emergente y creciente movilización en contra del modelo económico aperturista y extractivista predominante y de la cuestionada respuesta estatal a los conflictos sociales. Este artículo aborda actores y agendas de las movilizaciones en contra de la “locomotora minero-energética” y en defensa del territorio, y explora los aprendizajes y expectativas de las comunidades que en contextos rurales y urbanos resisten a medidas económicas y reivindican el derecho al territorio y a una vida digna. Sin desconocer las conexiones con la dinámica latinoamericana, se subrayan las particularidades del caso colombiano, en relación con los desafíos de una ciudadanía que se levanta sobre aspectos culturales y políticos territorializados, que explora el camino de vías institucionales, como las consultas populares, proyectándolas como formas de acción contestataria más allá de las vías de hecho, en el marco de procesos organizativos de sectores subalternos que invocan la democracia participativa consagrada en la Carta Política de 1991.

Palabras clave: movilización social; territorio; extractivismo; consultas populares.

[en] Mining and social mobilization in Colombia: popular consultation and territory rights

Abstract. A look at the agenda of social mobilization in Colombia in the last ten years shows that the main issues of social conflict are linked to the struggles against the impact of the so-called locomotives of development, within the framework of historical mobilizations to the right to protest and for the access, coverage and quality of social services. It is an emerging and growing mobilization against the prevalent liberal and extractivist economic model and the questioned state response to social conflicts. This article addresses actors and agendas of the mobilizations against the "mining-energy locomotive" and in defense of the territory and explores the learning and expectations of the communities in rural and urban contexts that resist economic measures and claim the right to territory and a dignified life. Without ignoring the connections with the Latin American dynamics, the peculiarities of the Colombian case are highlighted, in relation to the challenges of a citizenship that rises over territorialized cultural and political aspects, that explores the path of institutional ways, such as popular consultations, projecting them as forms of contestatory action beyond non-legal

¹ Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia (Colombia).
E-mail: amaria.gonzalez@udea.edu.co

resources, in the framework of organizational processes of subaltern sectors that invoke the participatory democracy enshrined in the 1991 Political Charter.

Keywords: social mobilization; territory; extractivism; popular consultation.

Cómo citar: González Gil, A. (2019): “Minería y movilizaciones sociales en Colombia: consultas populares y derecho al territorio”, *Política y Sociedad*, 56(1), pp. 87-105.

Sumario. 1. El contexto de la movilización y la protesta. 2. Agendas, actores y repertorios. 3. Movilización y diálogo: el camino hacia las consultas. 4. Del boom de la minería al boom de las consultas populares: conflicto ambiental y defensa del territorio. 5. A modo de colofón 6. Bibliografía.

Agradecimientos. Este artículo es resultado de un seguimiento detallado, todavía incompleto, a los impactos de las “locomotoras del desarrollo” sobre la transformación de la protesta y la movilización en Colombia. La estrategia metodológica está centrada en el análisis documental de diferentes fuentes sobre el problema (contribuciones teóricas, investigaciones, legislación y prensa) y la incorporación de los testimonios de actores individuales y colectivos consultados, a quienes la autora agradece su participación.

1. El contexto de la movilización y la protesta

Colombia ha asistido en el último decenio a una reactivación de la protesta en la que se observa, en primer lugar, una creciente conflictividad social derivada de la inconformidad con los impactos del modelo económico aperturista y extractivista, dentro de una agenda más amplia de reivindicaciones históricas —prestación de servicios públicos domiciliarios, infraestructura, salud y educación—. En segundo lugar, ha visto irrumpir en la escena pública a diversos y heterogéneos actores que incluye a campesinos medios y ricos sin tradición en la movilización social, articulados a acciones promovidas por pobladores urbanos afectados de manera diferencial por el impacto del modelo económico. En tercer lugar, pese a la retórica institucional sobre el derecho a la protesta, el manejo gubernamental de los conflictos continúa mostrando un recurrente uso de la represión, la estigmatización y la tardía negociación, generalmente local o sectorial, a lo que se han sumado iniciativas normativas para limitar este derecho². En cuarto lugar, esta ola de

² En 2016 fue aprobado el Nuevo Código de Policía (Ley 1801 de 2016), que otorga facultades a la policía para disolver reuniones y manifestaciones públicas (artículo 53), ya sea porque los ciudadanos no avisen formalmente a la administración local que se manifestarán y cuándo y por dónde lo harán, o porque durante las movilizaciones se considere que se está afectando la “convivencia”. En vista de estas restricciones al derecho a la protesta, algunos artículos fueron demandados. El Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (DeJusticia) presentó una demanda de inconstitucionalidad de los artículos 39, 41, 53 y 151, en tanto se vulneran, entre otros, el derecho de reunión y manifestación pública (Art. 37 C.P). Particularmente, subraya los argumentos presentados sobre el derecho a la protesta social en la demanda de inconstitucionalidad radicada ante la Corte Constitucional en octubre de 2016 (expediente D-11755), solicitando se declare la constitucionalidad condicionada del inciso 4º del artículo 53 del Código de Policía “en el entendido de que las alteraciones a la convivencia que facultan a las autoridades para disolver una reunión o manifestación *deben ser graves*. Y la facultad de dispersar una reunión o manifestación pública debe ser *el último recurso del que disponen las autoridades*”

https://cdn.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recursos.722.pdf

Por su parte, el Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo y otras organizaciones de derechos humanos consideraron objeto de demanda ante la Corte Constitucional lo que consideraron “facultades extremas a la Institución para que limite el derecho a la protesta social”

<http://www.elespectador.com/noticias/judicial/codigo-de-policia-contiene-una-restriccion-injustificada-articulo-653689>

protestas incorpora a la agenda reivindicativa dimensiones políticas y culturales referidas a la autonomía y a la dignidad, señalando un giro cualitativo importante en cuanto se pone en evidencia una tendencia de las movilizaciones por el derecho a tener derechos, más allá de las clásicas demandas socioeconómicas o de un supuesto retorno de la disputa por intereses de clases (Centro de Investigación y Educación Popular CINEP, 2014).

En este contexto general, subrayamos la importancia que ha ido adquiriendo la movilización y la protesta alrededor del tema minero-energético, que además alcanza en el año 2013³ su punto más alto, tras procesos anteriores de movilización y negociación con el Gobierno nacional. De acuerdo con el CINEP, las luchas sociales dirigidas especialmente contra la llamada locomotora minero-energética⁴ dan cuenta de cuatro ámbitos de las protestas: 1) defensa del agua, los páramos y el territorio, 2) defensa de la minería informal, 3) defensa de derechos económicos y sociales de los trabajadores de las empresas del sector minero energético y 4) reconocimiento de los afectados por proyectos hidroeléctricos (CINEP, 2014). Particularmente importante fue el paro nacional liderado por la Confederación de Mineros de Colombia (CONALMINERCOL), del que participaron pequeños y medianos mineros informales de alrededor de ochenta municipios del país. Exigían el cumplimiento de acuerdos pactados con el Gobierno nacional en 2011 y 2012 relacionados con la defensa de la pequeña minería y la lucha contra la minería transnacional (CINEP, 2014)⁵. Se trató de un paro anunciado, con expresiones conflictivas previas durante 2011 y 2012 y distintas negociaciones entre los actores del sector y el Gobierno nacional, particularmente en relación con los procesos de transformación normativa en materia de minería⁶.

Ver, además, la Sentencia de la Corte Constitucional C-223 de 2017 en el acápite sobre límites al derecho de reunión, manifestación y protesta; y la Sentencia C-009 de 2018, que explícitamente señala que “los derechos a la reunión y a la manifestación pública y pacífica son fundamentales, incluyen la protesta y están cobijados por las prerrogativas del derecho a la libertad de expresión. Así mismo excluyen de su contorno material las manifestaciones violentas y los objetivos ilícitos. Estos derechos tienen una naturaleza disruptiva, un componente estático (reunión/pública) y otro dinámico (manifestación pública). En este sentido, el ejercicio de estos derechos es determinante para la sociedad en la preservación de la democracia participativa y el pluralismo.

³ El estudio de Martha Cecilia García (2017) señala que la Base de Datos de Luchas Sociales del CINEP registra 11.567 protestas entre 2000 y 2015, de las cuales el 2,3% (267 protestas) están relacionadas con minería. Así mismo, advierte sobre su crecimiento a partir de 2006, con su punto más alto en 2013 (García, 2017: 4)

⁴ El presidente Santos asignó al sector minero energético el rol de “locomotora” encargada de activar otros sectores de la economía y generar recursos para la inversión social. Según datos del Ministro de Minas y Energía, Tomás González Estrada, durante el periodo 2010-2014, este sector creció más que el resto de la economía, y triplicó los recursos de regalías, impuestos y contribuciones hasta alcanzar 30 billones de pesos anuales. Estos recursos son equivalentes a dos terceras partes del presupuesto de inversión del Gobierno Nacional

<http://www.portafolio.co/opinion/redaccion-portafolio/paso-locomotora-minero-energetica-37400>

⁵ Los puntos del pliego de peticiones incluían “la incorporación al ordenamiento jurídico de normas que diferencien entre minería informal y minería ilegal; procesos de legalización de mineros artesanales para laborar en condiciones dignas; aplicación inmediata y vinculante de los acuerdos de la OIT en relación con la consulta previa a las comunidades indígenas y afrodescendientes, dándoles prelación para la explotación minera en sus territorios; suspensión inmediata de la entrega de títulos mineros y de contratos de concesión a multinacionales; agilización de la depuración del catastro minero, y presentación en la próxima legislatura de un proyecto de ley para reformar el actual Código Minero, previa concertación con CONALMINERCOL; y que todos los acuerdos fuesen acogidos mediante decretos y resoluciones” (CINEP, 2014: 14).

⁶ La Ley 685 de 2001, Código de Minas, subyace a buena parte de la conflictividad asociada a la minería en Colombia, especialmente en relación con la identificación de los tipos de minería que convergen en el país y la regulación de las condiciones bajo las cuales se realiza esta actividad productiva. Una cronología sobre el

Como en anteriores ocasiones, el Gobierno cuestionó la movilización y la protesta sobre el supuesto de un liderazgo ejercido por “mineros ilegales”, que con su acción afectaban el medio ambiente, financiaban grupos armados ilegales y habían invitado al paro a los mineros artesanales. El paro culminó con la firma de un acuerdo en el que el Gobierno se comprometió a destruir maquinaria solo a quienes tuvieran antecedentes judiciales y maquinaria de procedencia ilegal y tramitar una reforma al Código de Minas que contemple la minería informal, así como a normalizar la formalización de pequeños mineros y elaborar una guía minero-ambiental para que los mineros artesanales formulen planes monitoreados por las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR). Al respecto, el informe del CINEP afirma:

Nada se acordó sobre la suspensión de la entrega de títulos mineros y de contratos de concesión a multinacionales, ni sobre la revocatoria de contratos concedidos sobre territorios de comunidades étnicas, temas que seguirán siendo motivos de movilización social dada la preeminencia concedida por el actual Gobierno a la locomotora minero-energética como fuente principal del crecimiento económico (CINEP, 2014: 15).

La preocupación por la conflictividad asociada a la minería y las industrias extractivas, en general y, en consecuencia, el aumento de la protesta están en la agenda regional y parece no disminuir su importancia, entre otras razones, porque como lo señala Anthony Bebbington (2011): “Las huellas tanto geográficas como políticas y ecológicas de las industrias extractivas se siguen expandiendo, y el nivel de conflictividad y de movilización socioambiental alrededor de las industrias extractivas se mantiene” (Bebbington, 2011: 14). Sin embargo, no podría pensarse en una movilización homogénea liderada por un actor social constituido; tampoco se trata de una agenda única alrededor de la cual se articulan sectores sociales afectados, ni estamos frente a un sector productivo defendido por un único actor empresarial; al contrario, un abanico de diversos intereses está en la base de este sector productivo y sus correspondientes actores económicos —públicos y privados—, nacionales y extranjeros. Por ello, para explicar la creciente conflictividad asociada a la minería, es preciso reconocer las diferentes expresiones del conflicto por proyectos extractivos y sus diferenciales impactos; las diversas formas de interpretación de la afectación del territorio y su transformación en objeto de disputa; la presencia de actores e intereses diversos en las luchas por la defensa, acceso y derecho al territorio; las particularidades del desarrollo local, las disputas entre actores de distintos sectores productivos y las tensiones entre distintos actores comprometidos con la agenda ambientalista. Tal complejidad escapa al manejo de este artículo, en el que subrayamos, particularmente, la importancia que reviste la disputa por el derecho al territorio.

El *boom* minero que venía desarrollándose en Colombia se hizo público con el anuncio del presidente Juan Manuel Santos de hacer de la minería una de las locomotoras del desarrollo, que llevaría a la “prosperidad de todos, más empleo, menos pobreza y más seguridad” (Plan Nacional de Desarrollo, 2011-2014). El

desarrollo normativo a partir de 2001 y sus implicaciones sobre la protesta asociada a la minería ha sido realizada por Mario Lopera, quien en su análisis muestra los avatares normativos en esta materia, derivados en la “configuración de un campo de disputa política”(Lopera, 2016: inédito).

Gobierno insistió en la necesidad de consolidar la minería a cielo abierto y a gran escala para el desarrollo del país, lo que ya se adelantaba en el Plan Nacional de Desarrollo Minero y Política ambiental Visión Colombia 2019 durante el Gobierno del expresidente Álvaro Uribe Vélez. Sin duda, el auge de la gran minería en Colombia es parte de una estrategia transnacional que buscó aprovechar la alta demanda internacional por los minerales. Estos se explotan en los países del tercer mundo para alimentar la industria de los países centrales o de las grandes economías emergentes, que producen bienes manufacturados de alto valor agregado, y así se reprimitizan las economías de los países mineros en contra de las posibilidades de industrialización. De este modo, y como lo ha planteado Maristella Svampa,

(...) gracias al *boom* de los precios internacionales de las materias primas, los diferentes Gobiernos se encontraron ante una coyuntura económica sumamente favorable, un nuevo ciclo basado en la exportación masiva de *commodities*, el cual combinaba rentabilidad extraordinaria y ventajas económicas comparativas. Por otro lado, los impactos territoriales de los proyectos extractivos, al servicio de la exportación masiva de *commodities*, produjeron un aumento exponencial de la conflictividad socioambiental, generando importantes resistencias en los territorios (Svampa, 2016: 368).

En esta dirección, Colombia no resulta ajena a estas nuevas formas de inserción al capitalismo mundial y, al contrario, lo hace en condiciones asimétricas derivadas de las relaciones desiguales de poder Norte/Sur, de tal suerte que, como lo señala el estudio de la Contraloría General de la República (2014), bajo estas condiciones se acentúa el criterio según el cual se requiera cada vez exportar y explotar más recursos naturales para obtener la misma cantidad de bienes importados, generando lo que se conoce como el *intercambio ecológicamente desigual* heredero de las diferentes versiones de la teoría de la dependencia (Garay Salamanca, 2014b: 254). Además, el giro en la estructura productiva del país, en un proceso que comienza a principios del siglo XXI y se acentúa en los dos Gobiernos del presidente Santos, compromete otro tipo de transformaciones importantes, particularmente en el rol del Estado, que derivan frecuentemente en una fuente importante de conflicto y objeto de reivindicaciones de sectores sociales organizados.

Es preciso señalar, entonces, que algunos cambios en el contexto nacional favorecieron la emergencia y aumento de la protesta social entre 2010 y 2016, particularmente en lo que se refiere a los impactos diferenciales del avance del desarrollo de la “locomotora minero-energética”. La reestructuración de la política minera y los ajustes institucionales derivados; las demandas de las empresas multinacionales y las respuestas favorables por parte del Gobierno nacional, especialmente en materia de exenciones tributarias; las expectativas de desarrollo de sectores sociales emergentes; los impactos diferenciales sobre el territorio según tipo de explotación y la consecuente afectación, igualmente diferencial, de campesinos, indígenas y comunidades negras, y los intereses sectoriales de élites locales y regionales constituyen, entre otros, factores a considerar para explicar el tipo de conflictividad asociada a la actividad minera y las distintas respuestas e

iniciativas sociales presentes en la reactivación de la protesta y la movilización social en el país.

Específicamente, esta aproximación al debate con las limitaciones propias de un artículo de este tipo busca subrayar, en el conjunto de acciones contestatarias en contra del avance y/o los impactos de la locomotora minera, la irrupción de una acción como las consultas populares, que en el marco de la democracia participativa encuentra en la actividad minera un activador cargado de potencia transformadora de insospechadas consecuencias. La agenda diversa de las luchas sociales emparentadas con la actividad minera —contra la megaminería y la intervención de capitales extranjeros, contra la minería ilegal y en defensa de la minería informal, por la preservación de la vocación productiva⁷ del territorio— pone el acento en un cuestionamiento sobre la autonomía del Estado y la capacidad propositiva de las comunidades consultadas para detener o modificar la agenda productiva del país. Encarna, además, una gran complejidad en cuanto a los diversos actores comprometidos con la “causa minera”, en su defensa o en oposición a ella, e incluso, en cuanto a las diversas razones que acompañan o explican cada postura. No menos importante, emerge una discusión sobre los alcances, desarrollos y límites de la democracia participativa en Colombia, toda vez que la invocación a la consulta popular como mecanismo de participación irrumpe como un instrumento con su potencial incidencia, si se conserva el carácter vinculante definido por la Corte Constitucional en una reciente sentencia, como se verá más adelante.

2. Agendas, actores y repertorios

Si bien algunos cambios en el contexto nacional favorecieron la movilización y la protesta, es indudable que más allá de esa estructura de oportunidad política, es preciso reconocer la capacidad de agencia de distintos actores sociales que desplegaron un importante nivel de articulación alrededor de reivindicaciones diversas. Si bien interesa subrayar el tipo de protesta frente al tema minero, el descontento frente al modelo económico vigente de orientación neoliberal ha estado en la base de esa articulación de actores diversos. Entre 2010 y 2014 se hicieron frecuentes los paros de trabajadores petroleros, las movilizaciones y protestas contra megaproyectos hidroeléctricos y mineros, los paros de pequeños mineros artesanales y la participación en jornadas de protesta como la Semana de la Indignación⁸ y el Paro Agrario⁹; expresión de la articulación y coordinación de

⁷ La reivindicación por el derecho al territorio ha estado asociada a la defensa de una “vocación productiva” que se asume en riesgo por la llegada de las empresas mineras. Esa vocación productiva del territorio es entendida como aquella tendencia histórica, reconocida y asumida por los sectores productivos, que da cuenta de la existencia de un “sello propio” del desarrollo local, en este caso, en favor de la producción agropecuaria, de la vida campesina, de la tradición de cultivadores y productores del campo.

⁸ Entre el 4 y el 12 de octubre de 2012, la articulación de diferentes organizaciones sociales lideró en el país la llamada “Semana de la Indignación”, en la que se expresó la inconformidad con los impactos negativos de la “locomotora minero-energética” del plan de desarrollo del presidente Santos; así mismo, se propuso situar en el debate público la importancia de construir la “paz con justicia social”. Participaron, entre otros, el Congreso de los Pueblos, Marcha Patriótica, la Mesa Amplia Nacional Estudiantil, el Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado, la Minga Nacional Indígena y la Coordinadora Nacional Agraria.

⁹ El 19 de agosto de 2013 se inició el Paro Nacional Agrario, convocado por organizaciones sociales a raíz del incumplimiento del Gobierno con los compromisos asumidos con las movilizaciones y protestas de los

sectores sociales afectados por las medidas económicas de manera diferencial (CINEP, 2014; Cruz, 2014; Garay Salamanca, 2014a).

En ese contexto de conflictividad social, expresión de los impactos del modelo de desarrollo vigente, y de acuerdo con el estudio de la Contraloría General de la República, el sector extractivo explica buena parte de los conflictos ambientales en el país, relacionados directamente con el énfasis extractivista del modelo, presente en las agendas de los recientes Gobiernos nacionales, y cuyos impactos afectan directamente a sectores vulnerables. Ello configura lo que ha sido nombrado como la presencia de un “racismo ambiental” (Garay Salamanca, 2014b). De los 72 proyectos documentados por el estudio como fuente de conflictos ambientales, la acción de los movimientos sociales logró detener el avance de 14 (Garay Salamanca, 2014a: 254). El Observatorio de Conflictos Mineros en América Latina registró la existencia de 14 conflictos mineros en Colombia, algunos de los cuales tienen su origen a finales del siglo XX, sin que la solución definitiva haya tenido lugar¹⁰.

En la amplia gama de conflictos socioambientales registrados en buena parte de las regiones del país en la reciente coyuntura, se consideran aquellos generados por diferentes tipos de actividades en distintos sectores de la economía (agropecuaria o biomasa, infraestructura, energía fósil, fumigaciones, generación de energía, minería y residuos sólidos); se identifican las poblaciones que han sido afectadas (población urbana, campesinos, comunidades indígenas, comunidades afrodescendientes); las diferentes empresas (nacionales, extranjeras y mixtas) y los impactos sobre distintos ecosistemas y recursos naturales (tierra, agua, páramos, humedales, bosques, ríos, mares, manglares). Así mismo, ha sido clave subrayar el tipo de respuestas de la comunidad afectada, en cuanto a movilizaciones, paros, protestas, denuncias y, por supuesto, el recurso que han hecho de diferentes tipos de instrumentos legales y jurídicos para defenderse y para buscar la justicia ambiental (actos legislativos; consultas populares; acuerdos municipales; tutelas; acciones de cumplimiento; consulta previa).

Un dato relevante del informe de la Contraloría es el referido al número de población afectada por estos conflictos ambientales; según la información registrada, los 72 conflictos documentados han afectado a un total de 7.9 millones de personas, lo que equivale al 17% de la población colombiana; de esta población, un número aproximado de 1,9 millones de personas son afectadas directamente por proyectos mineros (Garay Salamanca, 2014a: 282). De acuerdo con estas cifras, la población más afectada está localizada en la región Andina, seguida de la región Caribe. El Pacífico, la Amazonía y la Orinoquía, por su baja densidad demográfica, representan menor afectación de la población.

En relación con los actores responsables de los proyectos o actividades extractivas generadoras de los conflictos ambientales, hay que señalar que de acuerdo con el origen de las empresas en los casos estudiados, la responsabilidad del 50% de los conflictos es de empresas extranjeras (89 empresas), el 47% de empresas nacionales, ya sean privadas o públicas (85 empresas), y el 3% de

sectores cafetero y cultivadores de papa. Una amplia concertación de organizaciones sociales lideró el paro que rechazaba los tratados de libre comercio y reivindicaba fundamentalmente el acceso a la tierra y al territorio para los campesinos, la concertación de una política minera con las comunidades locales, inversión social y garantías para el ejercicio de los derechos políticos (Cruz, 2014: 249).

¹⁰ (OCMAL, 2017; http://mapa.conflictosmineros.net/ocmal_db/?page=lista&idpais=02032400).

empresas mixtas que se han constituido con participación nacional y foránea. Esto refleja el crecimiento de la inversión extranjera en el país y su relación con la conflictividad asociada a la minería. Precisamente, en la convergencia de los actores sociales frente a demandas comunes, se ha destacado la disputa por la presencia de capital extranjero, llevando incluso a exigir la retirada de empresas importantes de espacios locales donde se llevan a cabo proyectos mineros, incluso en su fase de exploración. Empresas como Anglo Gold Ashanti (Sudáfrica), BHP Billiton (Australia), Greystar (Canadá), Medoro Resources (Canadá), Rio Tinto (Australia), Grand Colombia Gold (Canadá), Kendhala (Sudáfrica), Holcim (Suiza) y Cemex (México) hacen parte del principal grupo de empresas extranjeras vinculadas a la industria minera en Colombia y hacia las cuales se ha dirigido, frecuentemente, la protesta social contra la minería.

Ahora bien, es importante considerar que la presencia de distintos tipos de minería en el país se ha constituido en fuente diversa de conflicto y, en consecuencia, elemento central para comprender la complejidad que subyace a su análisis explicativo (Lopera, 2016). La legislación colombiana distingue tipos de minería, según el estatus legal y según los métodos de explotación, los entornos y la escala. En el primer caso, ha distinguido entre la minería legal y la ilegal —sin el correspondiente título minero—; y la minería informal de la minería ilegal, esto es, la minería sin título, pero sin tratamiento punitivo —minería ocasional y barequeo—. Y también ha distinguido la “explotación tradicional” frecuentemente tratada como “minería informal”, vinculada a proyectos comunitarios y de autosubsistencia. En el segundo caso, se distingue la minería a cielo abierto, marina, subterránea, aluvial, entre otros tipos, y en el tercer caso, la escala de explotación minera —gran escala, mediana y pequeña—. La insuficiente claridad en el manejo de tales distinciones ha mostrado que los conflictos mineros han estado asociados, especialmente, a la tendencia a considerar la minería informal como un tipo de minería ilegal, esto es, la estigmatización y/o persecución punitiva que recae frecuentemente sobre mineros informales de baja escala de explotación. Así mismo, ha sido fuente de controversia el tipo de explotación minera, problemática en la que converge la agenda ambientalista por los impactos sobre el territorio y el ambiente, y la protesta contra la inversión extranjera a gran escala y con desmedidos beneficios tributarios.

De este modo, a una agenda global de protestas en contra del modelo económico y al papel asignado al sector minero-energético, subyace una agenda reivindicativa específica, en la que se observa la participación de diversos actores y el uso de repertorios de protesta (Tarrow, 1997) igualmente diferenciales. Los repertorios de protesta presentes en la coyuntura examinada exhiben una importante diversidad de acciones, incluidos repertorios históricos, emergentes e innovadoras formas de protesta como las señaladas por Dietz (2017: 103) y su papel en la participación más amplia de actores. Las llamadas “marchas carnavales”¹¹, presentes en esta ola de protestas asociadas a la minería, constituyen, en palabras de la autora, una estrategia de movilización político-cultural que ha

¹¹ En su estudio sobre La Colosa, Kristina Dietz destaca la conformación de Comités locales en los que convergen actores diversos (campesinos, ambientalistas, grupos juveniles, empresarios) con el apoyo de ONG ambientalistas y de derechos humanos, y el papel que han cumplido las “marchas carnavales” como estrategias de movilización promovidas por los comités y realizadas desde 2011 en Ibagué, con una creciente participación a la que se han sumado en años recientes participantes de todo el país (Dietz, 2017: 103).

convocado la participación más plural y diversa de actores sociales hasta entonces no partícipes de otras formas de protesta social. Así, a la diversidad de intereses que convergen en las movilizaciones contra la minería en el país, se suma la capacidad de convocatoria de actores organizados sobre sectores sociales sin tradición en la lucha social, participación facilitada por innovadoras formas de protesta que contribuyen de manera creativa a fortalecer la capacidad de movilización de actores organizados.

3. Movilización y diálogo: el camino hacia las consultas

El Gobierno del presidente Santos, a través del Ministerio del Interior, trazó la metodología del diálogo para la licencia social, como una estrategia que le permitiera “operar los proyectos minero-energéticos con la aprobación de la comunidad local y otros grupos de interés”. El Proyecto Alianzas para la Prosperidad (APP)¹², asumió el desafío de favorecer condiciones de gobernabilidad y desarrollo sostenible en las regiones de influencia de la denominada locomotora minero-energética, para cuyo propósito buscó generar procesos colectivos de consenso social en torno al manejo de los impactos económicos, ambientales, sociales y culturales asociados a la presencia de los proyectos de la Industria Minero-Energética y, complementariamente, materializar acciones concertadas y de diálogo social, orientadas al fortalecimiento del desarrollo productivo, social y ambiental de los municipios y regiones donde existe exploración, explotación y transporte de recursos naturales no renovables (Ministerio del Interior, APP, 2013).

No obstante, este propósito gubernamental llegó tarde o devino en una experiencia desafortunada que terminó poniendo en evidencia la incapacidad del Gobierno para anticipar los problemas derivados de la ausencia de información a las comunidades o las asimetrías en el manejo de información, justificadas, supuestamente, por razones técnicas y científicas. Esta postura ha conducido a que las compañías mineras no reconozcan como interlocutores a las organizaciones de la sociedad civil, lo que ha provocado mutuas desconfianzas entre estos actores. Así mismo, la iniciativa de diálogo social invocado por el Gobierno del presidente Santos puso en evidencia la ausencia de una discusión con los actores locales, previa al inicio de las actividades mineras y antes de la llegada de las compañías mineras a los territorios; mostró la exclusión de los actores sociales en el momento de la toma de decisiones sobre la presencia de los proyectos extractivos y, en consecuencia, la creciente desconfianza de los actores locales en las iniciativas gubernamentales en materia de planeación participativa, entre otras cosas, por los propios límites de los marcos normativos de la planeación participativa en el ordenamiento territorial.

¹² En el año 2013, el Instituto de Estudios Políticos IEP de la Universidad de Antioquia desarrolló un proyecto en el marco de la estrategia “Alianzas para la Prosperidad APP”, mediante un contrato interadministrativo con el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo FONADE. La consultoría, en su conjunto, buscaba realizar un mapa de actores y examinar las condiciones para la instalación de los diálogos entre comunidades, empresas y representantes de distintos niveles de gobierno, en tres regiones del país afectadas por el avance de la “locomotora minero-energética”: departamento de Putumayo, departamento de Casanare y Zona Cartama, en el Suroeste del departamento de Antioquia. La información aquí aportada sobre esta estrategia procede de los estudios realizados por el IEP, en los cuales participó la autora del artículo.

En el caso del departamento del Casanare, por ejemplo, los actores sociales consultados respecto al diálogo propuesto por el Gobierno nacional coincidieron en señalar que la estrategia APP generó mucha expectativa, pero no se concretaron acuerdos precisos ni soluciones a sus demandas; a lo que se sumó la falta de recursos para viabilizar las decisiones. En consecuencia, calificaron la estrategia como un “programa con mucha forma, pero sin fondo” (IEP, 2013: 253). En la zona de Cartama, departamento de Antioquia, se planteó “desconfianza, incredulidad y, en algunos casos, rechazo” a la estrategia de diálogo (IEP, 2013b: 80). En el departamento del Putumayo, si bien convergen diversas posiciones respecto al desarrollo de la industria minera y de hidrocarburos, es constante una reclamación dirigida al Estado por considerar la situación del departamento como el resultado del “abandono estatal”. En consecuencia, reclaman reformas de distinto tipo: “De concesiones de bloques petroleros y áreas mineras, de distribución de tierras, de legalización de industrias paralelas —como la coca—, de exigencia de inversión social, de regalías, de control efectivo a los presupuestos municipales y de control de impactos ambientales” (IEP, 2013c: 155), para lo cual las expectativas sobre una eventual habilitación de los diálogos, como lo supuso la estrategia APP, se dirigieron especialmente a la necesidad de perfilar una “red de alianzas interinstitucionales y/o multiactores” (IEP, 2013c: 157).

El momento de sensibilización y socialización de la estrategia APP promovida por el Gobierno nacional, previo a la instalación de los diálogos sociales, coincidió con una creciente emergencia de protestas y movilizaciones, que encontraron en el año 2013 un punto muy alto de la conflictividad social, como se indicó atrás. En los términos del CINEP:

Este auge de las protestas relacionadas con la minería coincide con el mayor pico registrado en cuarenta años de observación del comportamiento de las luchas sociales en el país. En 2013 se presentó un ciclo de protestas (Tarrow, 1997) de cobertura regional y nacional, en el que participaron diversos sectores sociales, entre los que sobresalieron los campesinos, los mineros no formalizados, los transportadores y los asalariados de multinacionales extractivas y sus contratistas (Equipo de Movimientos Sociales del Cinep/PPP, 2013).

De esta recurrente movilización social frente a la minería, con rasgos y dimensiones diferentes, interesa subrayar aquí la tendencia que se observa en relación con la protesta en contra de la actividad minera y en función de la defensa del territorio presente en las comunidades que han observado el impacto de la producción minera sobre la vocación productiva de la región¹³. Se trata de una defensa del territorio que tiene, además, distintas dimensiones e implicaciones. De un lado, se trata de una reivindicación por los recursos presentes en el territorio, los

¹³ Al respecto, son muchos los casos documentados, en los que puede observarse cómo las comunidades de campesinos defienden su derecho a continuar siendo cultivadores y productores agrícolas, en un contexto de reivindicación del papel de sus territorios como despensa de productos agrícolas, alimenticios, y ante el riesgo de un cambio de vocación productiva por la vía de la consolidación de la minería como renglón de la economía. El caso de varios municipios de la zona de Cartama en el suroeste de Antioquia, como se observó en el proyecto citado del IEP (2013); el caso de los municipios afectados por el caso La Colosa, que además veían en riesgo la riqueza hídrica de su región (Dietz, 2017; García 2017); los campesinos boyacenses unidos alrededor de la preservación del Páramo de Pisba, entre otras razones, para preservar su vocación agropecuaria (García, 2017) son, entre otras, experiencias de movilización en ese sentido.

cuales son asumidos como un “bien común de la naturaleza”; de otro lado, la defensa de los “modos de vida campesina” derivada del riesgo que ven en un eventual cambio de vocación productiva como resultado del papel protagónico de la minería. Pero tal vez lo más significativo es una percepción del territorio como el espacio construido, habitado, transformado, resignificado, parte constitutiva de su historia y su cultura; percepción que entra en tensión con los intereses económicos que defienden las empresas extractivas en función de su papel como generadoras de riqueza y, según sus retóricas, promotoras del desarrollo¹⁴. Defensa del territorio no solo en oposición a la gran minería; también en contra de prácticas informales y de la pequeña minería, cuando se ve en riesgo la vocación productiva tradicional y las formas culturales de habitar, apropiar y producir el espacio habitado.

Así, el contraste entre una tardía invitación al diálogo social por parte del Gobierno nacional y la creciente conflictividad asociada al impacto de la minería —expresada en distintas movilizaciones y protestas—, los limitados alcances del diálogo y la estigmatización de la protesta constituyen elementos importantes, si se quiere, de una estructura de oportunidad (Tarrow, 1997) para analizar ese tránsito hacia un tipo de acciones como las consultas populares, entendidas aquí en clave de acciones contestatarias. En efecto, el escepticismo sobre los resultados de las acciones emprendidas en defensa del territorio y en contra de la minería evidencia un manejo discrecional, a veces ambiguo, de las formas que adopta la protesta. En el marco de los diálogos promovidos por el Gobierno nacional, fue frecuente observar que las acciones colectivas, incluidas acciones de hecho, se consideraban como la única estrategia posible para concitar la presencia y la respuesta estatal a sus demandas; una percepción de los actores movilizados sobre el papel de la protesta como forma de presión para obligar una eventual negociación. Pero igualmente se observa una creciente insatisfacción con los resultados de la movilización en función del incumplimiento histórico de los Gobiernos con los compromisos pactados luego de un proceso de negociación, frecuentemente difícil.

Estos avatares en las trayectorias de las movilizaciones, el balance de sus alcances y sus limitados impactos, por un lado, y el escepticismo por el incumplimiento de los acuerdos fruto de diferentes negociaciones con el Gobierno nacional, por el otro, emergen como elementos explicativos de una tendencia creciente de los actores sociales a utilizar otros recursos, como una ruta diferente o complementaria a la movilización, según el caso. Se trata del uso de medidas legales, dotadas de un nuevo sentido, por la invocación que se hace a los mecanismos de participación consagrados constitucionalmente. En este sentido, la tendencia creciente a encontrar en las consultas populares un instrumento para contener la avanzada minera encuentra explicación, entre otros factores, en el desencanto por la limitada capacidad transformadora de las acciones de protesta y el escepticismo generado por los verdaderos alcances del diálogo y la negociación.

¹⁴ Explicación, frecuentemente cuestionada, a tenor de la pregunta: ¿sobre qué desarrollo?

4. Del *boom* de la minería al *boom* de las consultas populares: conflicto ambiental y defensa del territorio

Si bien los repertorios de acción presentes en las movilizaciones de los años recientes responden a patrones similares de épocas pasadas, a partir de 2010, y especialmente en el año de intensificación de la protesta social (2013), se hizo visible la puesta en escena de acciones poco ortodoxas que llamaron la atención de ciudadanos, de la fuerza pública y de los investigadores del tema. Sobresalieron los repertorios pacíficos, lúdicos y creativos, particularmente en las movilizaciones estudiantiles, y estrategias político-culturales, como las señaladas atrás, en el marco de las luchas contra la minería. Lo anterior no significó el abandono de repertorios históricos. En general, en los paros, movilizaciones y protestas de los actores afectados por los proyectos minero-energéticos, predominaron las marchas, los plantones y los bloqueos de carreteras y otras vías públicas¹⁵, aunque, como lo señalamos antes, no puede desconocerse la importancia que tiene la emergencia de repertorios innovadores como los registrados en el estudio de Kristina Dietz (2017).

Sin embargo, queremos llamar la atención sobre la creciente tendencia al uso de medidas y acciones jurídico-políticas y el recurso a mecanismos de participación ciudadana en los términos concebidos por la Constitución de 1991. Específicamente, el conflicto minero ha dado lugar al uso frecuente, por parte de las comunidades afectadas, de las consultas populares¹⁶. La tendencia de las instituciones a establecer condiciones favorables a la ejecución de megaproyectos, antes que considerar las afectaciones al medioambiente y a las comunidades, condujo a un importante incremento del número de acciones sociales, judiciales y políticas para defender el territorio, la cultura y los recursos naturales. Las comunidades buscaron un mecanismo democrático, de participación directa, que les permitiera enfrentar el estado de cosas, lo cual condujo a realizar ejercicios de consulta popular. Sin embargo, estos procesos de consulta han generado mucha incertidumbre, en particular, sobre el carácter vinculante o no de tales decisiones. La Corte Constitucional, por medio de la sentencia T-445 de 2016, advirtió que la consulta popular es obligatoria y no facultativa en los municipios donde se vayan a realizar proyectos mineros. En su pronunciamiento, la Corte Constitucional deja claro que las comunidades que se podrían ver afectadas por la realización de algún megaproyecto deben contar con la garantía de espacios de participación y concertación para la ejecución de determinada decisión. En sus términos, la sentencia señala en materia de justicia ambiental y participación ciudadana lo siguiente:

¹⁵ Un inventario de las acciones colectivas asociadas al conflicto por proyectos extractivos puede consultarse en el Informe Especial del CINEP (2012), donde se registran 274 acciones sociales colectivas entre 2001 y 2011, con un crecimiento sostenido a partir de 2008. Un inventario de los conflictos socioambientales en Colombia y su caracterización ha sido publicado por la Contraloría General de la República (2014), Capítulo 4, Volumen IV, donde se documentan 72 casos distribuidos en todo el país.

¹⁶ La consulta popular es uno de los mecanismos de participación ciudadana consagrados en la Constitución Política de 1991, que define a Colombia como una democracia participativa. La Ley 134 de 1994 los reglamentó. La competencia para convocar a consultas populares estaba en manos del ejecutivo hasta 2015, año en el cual a través de la Ley 1757, se aprobó la iniciativa ciudadana con el respaldo de firmas, como un mecanismo para convocar a consultas populares.

En el ámbito interno los componentes de la justicia social ambiental cuentan con respaldo constitucional expreso y quedan comprendidas dentro del mandato del Constituyente de asegurar la vigencia de un orden justo (art. 2 CP). Es más, no se debe olvidar que la Carta del 91 consagra el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano, disposición que, interpretada a la luz del principio de igualdad establecido en el artículo 13, fundamenta un derecho fundamental de acceso equitativo a los bienes ambientales y un reparto igualmente equitativo de las cargas públicas, al igual que un mandato de especial protección para los grupos sociales discriminados o marginados. Para garantizar la adecuada materialización de los derechos a la participación de las comunidades o poblaciones afectadas por un proyecto extractivo, algunos autores han manifestado la importancia de establecer bases organizativas que tengan la capacidad de generar incidencia en la decisión, ya que una participación meramente simbólica en la toma de una determinación no podría estar dotada de la legitimidad que propugna el estado social y democrático de derecho que estableció la Carta del 91 si los afectados no son escuchados y su punto de vista es tenido en cuenta a la hora de tomar la decisión (Sentencia T-445-16).

Pero más allá de la obligatoriedad de la consulta previa para dar inicio a un megaproyecto, la tendencia a usar la consulta popular como un recurso para contener la acción iniciada por empresas mineras e, incluso, para exigir su retiro de la región afectada suscita varias preguntas en relación con la implementación de la decisión, la capacidad del Estado para garantizar su cumplimiento y los impactos económicos sobre los inversionistas.

Del mismo modo, las preguntas sobre el recurso a la consulta popular constituyen un campo de exploración en clave de acción colectiva, con una mirada renovada en materia de participación ciudadana e implicación de los actores sociales. Vale la pena preguntarse entonces por asuntos como: ¿en qué contexto se ha dado este uso inusitado de un recurso como la consulta popular?, ¿qué posibilidades ofrece este mecanismo?, ¿qué implicaciones tiene en términos legales?, ¿es vinculante su decisión? O, al contrario, ¿puede ser interpretado como una acción demagógica que conduce finalmente a nuevas fuentes de insatisfacción e incertidumbre para las comunidades organizadas alrededor de una reivindicación de este tipo? De igual manera, hay preguntas referidas al sentido que puede estar adquiriendo la consulta popular como acción emergente, “innovadora”, en razón de la potencia que los actores sociales organizados empiezan a vislumbrar, ante los límites y frustraciones respecto a los repertorios históricos y a las acciones emergentes.

Al respecto, Alfredo Molano ha señalado que “los mecanismos han desempeñado un papel destacado en la defensa de los derechos de la gente y de los territorios y autoridades étnicas” (Molano, 2017). Sin embargo, el Gobierno nacional ha desestimado su importancia y se propone adelantar una reglamentación que claramente tiende a diezmar el impacto de las consultas populares y la consulta previa, constitucionalmente reconocidas:

Después del triunfo aplastante del pueblo en contra de la Anglo Gold Ashanti en Piedras, Tolima, que se opuso a convertir el municipio en un botadero de basura de la minería, y de los contundentes resultados en Cajamarca y Cumaral, donde en nombre del agua se ganó la consulta contra la minería metálica y contra la

explotación de petróleo, el Gobierno se pronunció: no son vinculantes (Molano, 2017).

En efecto, desde julio de 2013, tras el triunfo del “NO a la minería” en Piedras (departamento de Tolima), la sucesión de acciones populares se ha ido incrementando considerablemente. El 26 de marzo de 2017, el municipio de Cajamarca (departamento de Tolima) votó NO a la minería a través de una consulta popular con un 97,9% de los votos. El 4 de junio, Cumaral (departamento del Meta), votó “NO a la explotación petrolera en su territorio”, con un 97,04% de los votos (7.475 votos contra 183 a favor). El 17 de septiembre, Jesús María (Santander) con el 97,05% de los votos (1677 votos contra 22 a favor) dijo NO a la explotación minera y petrolera. El 1 de octubre, Sucre (Santander) dijo NO a la explotación minera y petrolera con el 98,21% de los votos (3016 votos en contra y 33 a favor).

Estas experiencias de participación ciudadana constituyen un antecedente importante para las acciones que vienen en proceso. De acuerdo con información del Ministerio de Minas, hacia finales de 2017, alrededor de 44 municipios consideraban la convocatoria a consultas populares para detener la explotación de hidrocarburos o minerales en sus territorios. En este contexto, la pregunta central sobre este asunto sigue generando controversias: ¿los ciudadanos pueden decidir sobre las futuras actividades económicas que se proyecten en su municipio?¹⁷

De manera complementaria a estas iniciativas ciudadanas se han sumado la acción de los concejos municipales, que vienen convocando sesiones de discusión sobre el tema, las cuales derivan, en ocasiones, en la promulgación de acuerdos municipales. Los concejos municipales de Támesis y Jericó aprobaron el 28 de mayo y el 7 de junio de 2017, respectivamente, prohibir la minería metálica en

¹⁷ Con posterioridad a este trabajo se produjo la respuesta de la Corte Constitucional a través de la Sentencia SU-095 de 2018: “La Corte Constitucional ha señalado de forma expresa la imposibilidad de realizar consultas populares sobre asuntos ajenos a las competencias de las autoridades territoriales o sobre aquellos que tengan incidencia en los asuntos nacionales o departamentales. Es por ello que lo primero que debe analizarse al estudiar la constitucionalidad de una consulta popular es si esta cumple con lo que ha sido llamado por la Corte Constitucional como límites competenciales —Sentencia C-150 de 2015—. Específicamente, respecto a las consultas populares referidas a la explotación del subsuelo o de recursos naturales no renovables, la Corte concluye que “La consulta popular en el nivel territorial solo puede referirse a materias que se encuentren comprendidas por las competencias del respectivo nivel territorial (...). La Constitución Política prevé en sus artículos 80, 332, 334, 360 y 361 la explotación del subsuelo y de RNNR como una actividad permitida y autorizada a desarrollarse en el territorio nacional. Igualmente dispone que el subsuelo y los RNNR son propiedad del Estado en sentido amplio (...). La Constitución Política establece en sus artículos 101, 102 y 288 que los municipios, fundados en el principio de autonomía, tienen amplias competencias en materia de ordenamiento territorial y respecto al uso del suelo (...). En el territorio convergen actividades, por una parte, de uso del suelo y por otra de explotación del subsuelo, razón por la que en él concurren competencias tanto del nivel nacional como de las entidades territoriales (...). *Ni la nación (nivel nacional o central) ni las entidades territoriales tienen competencias absolutas en materia de explotación del subsuelo y de los RNNR; así, las entidades territoriales no cuentan con competencia absoluta sobre los recursos del subsuelo, ni tampoco poder de veto respecto a la realización de actividades para la explotación del subsuelo y de RNNR (...). Para resolver la tensión en las competencias otorgadas a la nación y las entidades territoriales en materia de suelo y subsuelo, debe darse aplicación al artículo 288 constitucional que define los principios de coordinación y concurrencia para estos casos (...). La consulta popular no es el mecanismo idóneo para dar aplicación a los principios de coordinación concurrencia entre la nación y el territorio en el marco de los postulados del Estado unitario y la autonomía territorial, pues como mecanismo de participación ciudadana no puede utilizarse para definir si en un territorio se realizan o no actividades de exploración o explotación del subsuelo o de recursos naturales, ya que la competencia en esta materia no radica en forma absoluta en cabeza de los municipios”.*
<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/SU095-18.htm>

estos municipios. Esta decisión de la institucionalidad local ha sido interpretada como un respaldo al proceso social y comunitario que se viene desarrollando en los últimos diez años en el suroeste antioqueño, en defensa del territorio, de su vocación productiva y como un rechazo al modelo extractivista predominante. Sin embargo, estas iniciativas institucionales suscitan igual debate que el alcance de iniciativas ciudadanas como las consultas populares; por lo menos, la incertidumbre y el escepticismo sobre el alcance de tales decisiones acompaña este proceso.

La experiencia colombiana en materia de participación y trámite de conflictos ofrece algunos elementos interpretativos para proyectar los resultados del proceso que en materia de movilizaciones contra los proyectos extractivos se vienen sucediendo, y que muestran, como se viene señalando, la convergencia de acciones contestatarias, el recurso a acciones legales y mecanismos de participación ciudadana, y acciones institucionales de los Gobiernos locales. Esta situación demanda precisar el papel del Gobierno central, de los gobiernos locales y de las organizaciones de la sociedad civil, en la perspectiva de favorecer el fortalecimiento de la democracia, las instituciones públicas y la ciudadanía.

En ese sentido, una de las metas trazadas en el Plan Nacional de Desarrollo PND fue, precisamente, “focalizar los esfuerzos en configurar una institucionalidad que sea capaz de responder al dinamismo del sector minero” y “mantener canales de comunicación fluidos con el sector ambiental, mejorar el manejo con comunidades en áreas con influencia de los proyectos en fase de diseño, desarrollo y operación minera” (PND, 2011, pp. 279-280). Sin embargo, la iniciativa gubernamental de favorecer los diálogos y el contraste con el uso recurrente de la represión para contener las protestas ha llevado a los actores locales a asumir la propuesta de diálogo con indiferencia y escepticismo, y a promover nuevas acciones e iniciativas, entre las cuales va adquiriendo relevancia la consulta popular.

En estas condiciones, las preguntas que formulamos antes respecto al carácter vinculante o no de las consultas populares y la viabilidad de las decisiones tomadas por los concejos mediante acuerdos municipales tienen vigencia. Si bien reconocemos el potencial que tienen las iniciativas ciudadanas, en relación con su capacidad para potenciar la democracia participativa e, incluso, como una vía expedita para fortalecer procesos organizativos de actores subalternos y ampliar el repertorio de las acciones colectivas por vía institucional, la experiencia colombiana en materia de participación y represión, como lo señalábamos antes, lleva a cuestionar su viabilidad y eficacia. Como lo señaló Alfredo Molano, el Gobierno nacional de modo ambiguo continúa combinando mecanismos legales, represión y diálogo, y en esa ambigüedad busca mecanismos que invaliden las decisiones emanadas de las consultas a los ciudadanos con recursos legales. Las razones que históricamente han esgrimido los actores sociales para dudar de las posibilidades de la democracia o para expresar su inconformidad o desconfianza con los gobernantes y líderes políticos se verían expuestas nuevamente, ante la posibilidad de desconocer la masiva expresión ciudadana en las urnas, es decir, ante la negativa a incorporar esa voluntad popular en decisiones gubernamentales concretas que pudieran detener los proyectos extractivos o superar sus impactos negativos sobre el ambiente y el territorio.

5. A modo de colofón

Las dimensiones que se han subrayado en este artículo advierten sobre las expectativas y frustraciones de los actores sociales cuando emprenden acciones contestatarias, frecuentemente estigmatizadas, e incluso cuando haciendo uso de recursos legales, ven limitados sus alcances por la acción gubernamental que los condiciona, como se ha visto con la irrupción de las consultas populares. Lo anterior se enmarca en una tendencia histórica que en el caso colombiano evidencia la persistente tensión generada por unas relaciones de poder asimétricas, explícitas, además, en una creciente desigualdad social que se profundiza, pese a los esfuerzos por superar la pobreza y avanzar en procesos de democratización.

La coyuntura política colombiana, en relación con el proceso de negociación del conflicto armado y los desafíos de la implementación del acuerdo final con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia FARC-EP, ofrece un nuevo escenario para examinar tales tensiones. Si bien no es el objetivo de este trabajo, no podemos eludir una mención final a este asunto, en el marco de los aspectos que venimos desarrollando, entre otras cosas, porque la tensión referida a los procesos de apropiación y uso del territorio por parte de comunidades organizadas toca también con aspectos centrales del proceso de negociación. Y, por supuesto, los alcances y expectativas sobre la profundización de mecanismos democráticos subyace a los alcances de la incorporación de los excombatientes a la vida política en el país.

En efecto, en los debates sobre el territorio subyace la tensión generada por una estrategia adoptada por el Gobierno nacional a partir del funcionamiento de las llamadas “locomotoras del desarrollo”. Esto muestra, como lo ha señalado Arturo Escobar, lo anacrónico de una concepción basada en los desafíos de la revolución industrial del siglo XIX que no consulta las necesidades y expectativas del siglo XXI (Escobar, 2016: 14). Además, desconoce los aprendizajes y expectativas de las comunidades que en contextos rurales y urbanos transforman su entorno doméstico, resisten a medidas económicas, defienden la vida y construyen el día a día, con la “esperanza de otros mundos posibles” (Escobar, 2016: 15). La defensa del territorio se hace, precisamente, en medio de esa tensión de relaciones asimétricas que reviste como una disputa en condiciones igualmente asimétricas; una reivindicación por el territorio que está también en la base de la implementación, y en el marco de las implicaciones de la globalización. Además, sitúa el impacto del conflicto en términos de pérdida, apropiación y control del territorio, y los retos que supone su transformación en la perspectiva de la construcción de la paz. La reivindicación de un territorio apropiado históricamente cobra nuevos sentidos por la vía de la inclusión en los nuevos espacios habitados, potenciales escenarios para la construcción de una paz con garantías para el ejercicio de la ciudadanía.

Así, el potencial participativo que encarna la consulta popular en la perspectiva de favorecer la profundización de la democracia participativa entra en contradicción, nuevamente, de cara a desafíos mayores, como los que supone la actual coyuntura de construcción de paz territorial, de cara a la implementación del acuerdo final suscrito entre el Gobierno del presidente Santos y las FARC-EP. Y entra en contradicción por la intención gubernamental de limitar sus alcances y

desconocer la posibilidad de incidencia de los actores locales sobre decisiones respecto a su territorio. Democracia participativa y paz territorial están en el horizonte de transformación de la sociedad colombiana, tras la presencia y el impacto de un conflicto armado que no solo limitó las posibilidades de desarrollo, sino que afectó de distintas maneras la capacidad de agencia de los actores sociales.

La sombra del conflicto armado ha estado siempre como justificación de la represión; esta ha sido un recurso para contener la movilización y la protesta. Sin el telón de fondo del conflicto armado, los actores sociales buscan el reconocimiento de una ciudadanía territorializada que les permita superar los límites de una participación formal, para darle cabida a una activa participación que encuentra como reto inmediato su capacidad para incidir en las decisiones sobre los territorios que habitan. El recurso a instrumentos consagrados constitucionalmente parece un camino adecuado para superar también el estigma sobre la protesta y la movilización, y llena de contenido contestatario la consulta. No obstante, subyace el escepticismo y la desconfianza de los actores sociales por una errática respuesta estatal, que todavía no encuentra salida a su incapacidad para coadyuvar a la profundización de la democracia, vía reconocimiento de los actores sociales subalternos.

6. Bibliografía

- Bebbington, Anthony (2011): *Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas. Una ecología política de transformaciones territoriales*, 2ª. Edición, Lima, Instituto de Estudios Peruanos-CEPES.
- Centro de Investigación y Educación Popular, CINEP (2012): *Informe especial: Minería, conflictos sociales y violación de derechos humanos en Colombia*. Disponible en: https://www.alainet.org/images/IE_CINEP_octubre_2012.pdf
- Centro de Investigación y Educación Popular, CINEP (2013): *Informe especial: Luchas sociales, derechos humanos y representación política del campesinado 1988-2012*. Disponible en: <http://www.jesuitas.org.co/documentos/108.pdf>
- Centro de Investigación y Educación Popular, CINEP (2014): *Informe Especial: Luchas sociales en Colombia 2013*. Disponible en: https://issuu.com/cinepppp/docs/informe_especial_luchas_sociales_en/27
- Cruz, E. (2014): “Dignidad en movimiento. El ascenso de la movilidad social en Colombia (2010-2014)”, *CONFLUENZE*, 6 (2), pp. 241-275. Università di Bologna.
- Garay Salamanca, L. J. (2014a): *Minería en Colombia. Control público, memoria y justicia socio-ecológica, movimientos sociales y postconflicto*, Bogotá, Contraloría General de la República.
- Garay Salamanca, L. J. (2014b): *Minería en Colombia. Daños ecológicos y socio-económicos y consideraciones sobre un modelo minero alternativo*, Bogotá, Contraloría General de la República.
- Hernández, J. M.: “Cajamarca busca reinventarse”, *El Espectador*, junio 25, pp. 15-17.
- Instituto de Estudios Políticos IEP (2013): *Consultoría para la elaboración de un mapa de actores en los municipios de Yopal, Paz de Ariporo, Aguazul, Monterrey y Maní, Departamento de Casanare*, Informe final, Medellín.

- Instituto de Estudios Políticos IEP (2013b): *Consultoría para la elaboración de un mapa de actores en los municipios de Jericó, Tarso, Támesis y Pueblorrico, zona Cartama, sub región Suroeste del departamento de Antioquia*, Informe final, Medellín.
- Instituto de Estudios Políticos IEP (2013c): *Consultoría para la elaboración de un mapa de actores en el departamento de Putumayo*, Informe final, Medellín.
- Lopera, M. A. (2016): “La tipificación de la minería en Colombia y sus dificultades”, (inédito).
- Molano, A. (2017): “Cajamarca, Cumaral, etc., etc.”, *El Espectador*, junio 1.
- Restrepo, A. y M. C. García (2013): “Paz ¿Y agenda social?”, *Cien Días*, CINEP/PPP, 77, pp. 58-62.
- Rubiano, M. P. (2017): “Así explotó el ‘boom’ de las consultas populares”, *El Espectador*, mayo 28, p. 18-19.
- Svampa, M. (2008): *Cambio de Época. Movimientos sociales y poder político*, Buenos Aires, Siglo XXI-Clacso.
- Svampa, M. (2013): “Consenso de los *Commodities* y lenguajes de valoración en América Latina”, *Nueva Sociedad*, 244, pp. 30-46. Disponible en:
http://www.unesco.org.uy/shs/red-bioetica/fileadmin/shs/redbioetica/Consenso_de_Commodities.pdf
- Svampa, M. (2016): *Debates Latinoamericanos. Indianismo, desarrollo, dependencia y populismo*, Buenos Aires, Edhasa.
- Svampa, M. y M. Antonelli, (2009): *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*, Buenos Aires, Biblos.
- Garcés Villamil, M. A. y W. Rapalino Bautista (2015): “La Consulta Popular como mecanismo de participación ciudadana para evitar actividades mineras”, *Justicia Juris* 11 (1), pp. 52-62, URL:
<http://www.scielo.org.co/pdf/jusju/v11n1/v11n1a05.pdf>
- García, M. C. (2017): “Protestas relacionadas con la minería en Colombia 2000-2015”, *Country Report*, 1, Berlin, Bogotá, GLOCON, Cinep/PPP, URL:
<http://www.land-conflicts.fu-berlin.de/publikationen/Country-Report/Country-Report-No-1/index.html>
- Tarrow, S. (1997): *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*, Madrid, Alianza Editorial.
- Ulloa, A. y S. Coronado (eds.) (2016): *Ext:activismos y posconflicto en Colombia: retos para la paz territorial*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia-CINEP.
- Valencia, L. (2017): “La encrucijada que deja la consulta de Cajamarca”. Disponible en:
<http://www.pares.com.co/conflictos-asociados-al-desarrollo/la-encrucijada-que-deja-la-consulta-de-cajamarca/>, 03.10.2017
- Sentencia T-445/16 Corte Constitucional de Colombia
<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-445-16.htm>
- Sentencia SU-095 de 2018
<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/SU095-18.htm>
- <http://kaosenlared.net/colombia-democracia-vale-mas-que-el-oro-el-proyecto-minero-la-colosa-y-el-derecho-ciudadano-a-la-participacion/>
- <http://www.pares.com.co/la-mineria-en-el-posconflicto-un-asunto-de-quilates-2/>
- <http://www.pares.com.co/se-necesita-un-dialogo-territorial-minero-energetico/>

<https://wsr.registraduria.gov.co/IMG/ResultadosElectores/CP/2017/2017-10-01-CP-Sucre-Santander/>

<https://wsr.registraduria.gov.co/IMG/ResultadosElectores/CP/2017/2017-09-17-CP-Jesus-Maria-Santander/>

<http://www.anh.gov.co/Paginas/inicio/defaultANH.aspx>