

Ambiente, minería y posconflicto en Colombia : los casos de Catatumbo y Sur de Bolívar	Titulo
CINEP/PPP, Centro de Investigación y Educación Popular/ Programa por la Paz - Autor/a; FESCOL, Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia - Autor/a; NIMD, Netherlands Institute for Multiparty Democracy - Autor/a; CORDAID - Autor/a;	Autor(es)
Bogotá	Lugar
FESCOL CINEP/PPP NIMD CORDAID	Editorial/Editor
2016	Fecha
	Colección
Posconflicto; Conflictos ambientales; Minería; Colombia;	Temas
Doc. de trabajo / Informes	Tipo de documento
* <a href="http://biblioteca.clacso.edu.ar/Colombia/cinep/20161004111746/29161001_catatumbo.pdf">http://biblioteca.clacso.edu.ar/Colombia/cinep/20161004111746/29161001_catatumbo.pdf</a>	URL
Reconocimiento-No Comercial-Sin Derivadas CC BY-NC-ND <a href="http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es">http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es</a>	Licencia

**Segui buscando en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO**

<http://biblioteca.clacso.edu.ar>

**Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)**

**Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO)**

**Latin American Council of Social Sciences (CLACSO)**

[www.clacso.edu.ar](http://www.clacso.edu.ar)



Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales  
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais  
Latin American Council of Social Sciences



# AMBIENTE, MINERÍA Y POSCONFLICTO EN COLOMBIA:

## LOS CASOS DEL CATATUMBO Y SUR DE BOLÍVAR





# AMBIENTE, MINERÍA Y POSCONFLICTO EN COLOMBIA:

## LOS CASOS DEL CATATUMBO Y SUR DE BOLÍVAR



**FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG EN COLOMBIA (FESCOL)**

Calle 71 n° 11-90, Bogotá-Colombia  
Teléfonos (57 1) 254 14 14 ♦ 347 30 77  
[www.fescol.org](http://www.fescol.org)

**NETHERLANDS INSTITUTE FOR MULTIPARTY DEMOCRACY (NIMD)**

Calle 61 n° 5-44, oficina 201, Bogotá-Colombia  
Teléfonos (57 1) 718 64 52 ♦ 718 9725  
<http://colombia.nimd.org/>

**CORDAID**

Bogotá-Colombia  
<https://www.cordaid.org/en/countries/colombia/>

**CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y EDUCACIÓN POPULAR / PROGRAMA POR LA PAZ  
(CINEP/PPP)**

Carrera 5 n° 33B-02, Bogotá-Colombia  
Teléfonos (57 1) 245 61 81  
[www.cinep.org.co](http://www.cinep.org.co)

**COMITÉ COORDINADOR**

**FESCOL:** Lothar Witte ♦ María Fernanda Valdés

**NIMD:** Angela Rodríguez Sarmiento ♦ Andrés Navas Quintero

**CORDAID:** Adriana Martínez Álvarez

**CINEP/PPP:** Sergio Coronado Delgado ♦ Víctor Barrera Ramírez ♦  
Andrés Felipe Aponte González

**PRIMERA EDICIÓN:** Bogotá, octubre de 2016

**DIAGRAMACIÓN:** Ángela Lucía Vargas

**IMPRESIÓN:** Dupligráficas SAS

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las posiciones institucionales de estas organizaciones.

# Contenido

<b>Principales hallazgos y resultados .....</b>	<b>7</b>
<b>Líneas paralelas.....</b>	<b>7</b>
<b>Particularidades .....</b>	<b>8</b>
<b>Introducción .....</b>	<b>8</b>
<b>Poblamiento, configuración regional y conflicto armado en el Catatumbo y el sur de Bolívar .....</b>	<b>12</b>
<b>Minería, actores armados y conflictos socioambientales .....</b>	<b>16</b>
<b>Escenarios de riesgo, recomendaciones y propuestas de política pública .....</b>	<b>17</b>
<b>Escenario de riesgo: Catatumbo .....</b>	<b>18</b>
Escenario de riesgo 1 .....	18
Escenario de riesgo 2 .....	19
Escenario de riesgo 3 .....	21
<b>Escenario de riesgo: sur de Bolívar.....</b>	<b>22</b>
Escenario de riesgo 1 .....	22
Escenario de riesgo 2 .....	25

<b>Recomendaciones</b> .....	<b>27</b>
<b>Catatumbo</b> .....	<b>27</b>
Gobierno nacional .....	27
Agencia Nacional Minera (ANM) .....	28
Alcaldías y concejos municipales .....	28
Corporación Autónoma Regional del Norte de Santander (Corporonor) .....	28
<b>Sur de Bolívar</b> .....	<b>29</b>
Gobierno nacional .....	29
Alcaldías y concejos municipales .....	29
Autoridades ambientales .....	30
<b>Bibliografía</b> .....	<b>31</b>

## Principales hallazgos y resultados<sup>1</sup>

### Líneas paralelas

- ♦ Continuidad de la ampliación de la frontera extractiva como modelo de desarrollo e inserción a la economía mundial y como forma de integración a la vida nacional y regional.
- ♦ La figura de Zona de Reserva Forestal tiene dos reverses: por un lado, ha frenado el otorgamiento por parte del gobierno de grandes concesiones mineras a empresas multinacionales y nacionales para la explotación de los yacimientos auríferos, en el sur de Bolívar, y carboníferos, en el Catatumbo; por otro lado, esta ha impedido el saneamiento y la titulación de los predios, el acceso a créditos, planes de desarrollo, entre otros, por parte de los propietarios cubiertos bajo esta jurisdicción.

---

**1** Este documento contó la ayuda de Daniela Monroy, pasante del equipo Conflicto y Estado del Cinep/ Programa por la Paz.

Este documento se encuentra basado en los dos estudios de caso, los cuales tienen todas las referencias para las ideas esgrimidas a lo largo de él.



## Particularidades

- ♦ Capacidades y posibilidades diferenciadas de los actores armados, en concordancia con el tipo de actividad minera presente (carbón-oro) en cada región y la tradición; y capacidad organizativa de los pobladores para regular la actividad minera en cada territorio.
- ♦ Impactos heterogéneos de la actividad minera a gran escala: en el sur de Bolívar se puede prever una mayor coordinación y organización de la comunidad para hacerle frente a las concesiones mineras de oro; en cambio, la fragmentación de la organización social, de la mano de diversas agendas de gestión y apropiación territorial, puede llevar a una acción no coordinada de los pobladores teniendo como resultado su desplazamiento y el continuo hacinamiento de la comunidad Motilón-Barí.

## Introducción

El país se encuentra inmerso en una etapa de aprestamiento social e institucional con miras a la implementación de los acuerdos de paz que fueron acordados entre las Farc-EP y el Gobierno nacional en La Habana, Cuba.

Si bien el propósito fundamental de los diálogos es poner fin al conflicto armado, la eventual firma de un acuerdo definitivo constituiría el punto de partida para poner en marcha una agenda reformista más amplia, relacionada con temas que no necesariamente han sido abordados en la mesa de negociación, pero que resultan fundamentales para la construcción de una paz con enfoque territorial.

Uno de estos temas tiene que ver con los impactos ambientales, sociales y políticos de la ampliación de la frontera extractiva que, en el caso colombiano, se ha relacionado de diferentes maneras con el desenlace de la guerra en un contexto institucional en el que el Estado ha sido incapaz de regular dicha actividad adecuadamente. Es claro que, en la actualidad, en algunos de los territorios en los cuales se va a priorizar la implementación de los acuerdos de paz existen diversos procesos extractivos, tanto formales como informales, en cuyas dinámicas se han involucrado de múltiples formas los actores armados, y dentro de los cuales se planea seguir expandiendo la frontera extractiva.

En este sentido, las transformaciones en el diseño e implementación de medidas de política ambiental cumplirán un papel determinante en la configuración de un escenario propicio para la construcción de una paz territorial estable y duradera. Es importante reconocer que en aquellos escenarios de implementación de los acuerdos de paz, un eventual vacío de la participación en las economías extractivas por parte de los actores armados ilegales que están en proceso de negociación puede generar mayores afectaciones medioambientales que aquellas que ya están ocurriendo en estos territorios, ya sea porque nuevos actores armados busquen llenar los vacíos que dejen estas organizaciones una vez se desmovilicen o porque la desactivación de estos aparatos coercitivos permitan la entrada de empresa y agentes interesados en desarrollar este tipo de actividades, que no habían podido realizar en razón de la persistencia del conflicto armado. Lo anterior derivaría en que el sustento territorial de la paz se vea afectado por la degradación ambiental.

De ahí la necesidad de preguntarse por cuáles serían los factores que deben tenerse en cuenta a la hora de implementar planes de paz territorial en zonas de confluencia de actores armados y extracción minera, considerando que se trata de una relación que ha variado espacial y temporalmente.

A partir de este interrogante se desarrollaron dos estudios de caso en regiones priorizadas ante una eventual intervención estatal en el posacuerdo y que, además, fueran representativas de distintos tipos de relación entre actividad extractiva, conflicto armado y política ambiental<sup>2</sup>. El primer caso trabajó la región del Catatumbo; zona que ha tenido una presencia histórica de guerrillas de distinto tipo, con una tradición de explotación de petróleo y un gran potencial de extracción de carbón. El segundo caso es el sur de Bolívar (Simití, Santa Rosa del Sur y Montecristo) donde la extracción de oro ha sido una actividad fundamental en el proceso de su configuración territorial, y en la cual tienen lugar distintos tipos de minería (formal, informal, tradicional y la llamada criminal<sup>3</sup>) que, directa e indirectamente,

- 
- 2 Lo anterior no significa que se hizo una comparación sistemática con otras experiencias extractivas implementadas en el territorio nacional (Cerro Matoso, Cerrejón, la industria petrolera en el Putumayo o Arauca, por ejemplo); si bien estas son un referente para contemplar posibles escenarios de riesgos e impactos generales (relacionados con impactos sobre los ecosistemas, formas de producción, de apropiación del espacio, etc.) para los pobladores tanto del Catatumbo como del sur de Bolívar. El presente documento se centra exclusivamente en estos escenarios, por lo tanto sus alcances se enmarcan en estas experiencias particulares y concretas.
  - 3 En este documento se utilizarán los conceptos de *minería informal* o *minería ilegal* para referirse a la actividad minera realizada sin una licencia for-

han sido reguladas por grupos armados (guerrillas, paramilitares y, más recientemente, Grupos Armados Posdesmovilización —GAPD—).

Si bien en ambos casos se observan algunas problemáticas compartidas en relación con el ordenamiento territorial —la racionalización de la asignación de licencias mineras y la persistencia de grupos armados ilegales luego de una eventual desmovilización de las Farc-EP— las particularidades de cada uno llevan a plantear rutas y estrategias diferenciadas, que responden a aspectos históricos y a la forma como los actores armados regularon y se relacionaron con los pobladores locales. De ahí el interés por dos aspectos:

1. El proceso de poblamiento, las lógicas que ha tenido la inserción de los diversos grupos armados y la manera de ejercer violencia.
2. Las dinámicas productivas existentes, el tipo de organizaciones sociales presentes y las capacidades de control y regulación de los espacios de sociabilidad por parte de los actores.

---

mal, *minería formal* para la actividad realizada con licencia de explotación, *minería tradicional* para la actividad realizada por los pobladores ancestrales de las regiones y que realizan minería a pequeña y mediana escala, *minería a mediana escala o mediana minería* se refiere a los entables mineros de personas externas a la región que utilizan masivamente retroexcavadoras, *minería a gran escala* para la actividad realizada por empresas mineras formales tanto nacionales como extranjeras. No se utilizan los términos de *minería ilegal* o *minería criminal* para referirse a la presencia de actores armados en la cadena extractiva pues este rol varía en cada región y entable.

Para así elaborar una serie de recomendaciones en materia de política pública y vislumbrar algunos posibles escenarios de riesgo.

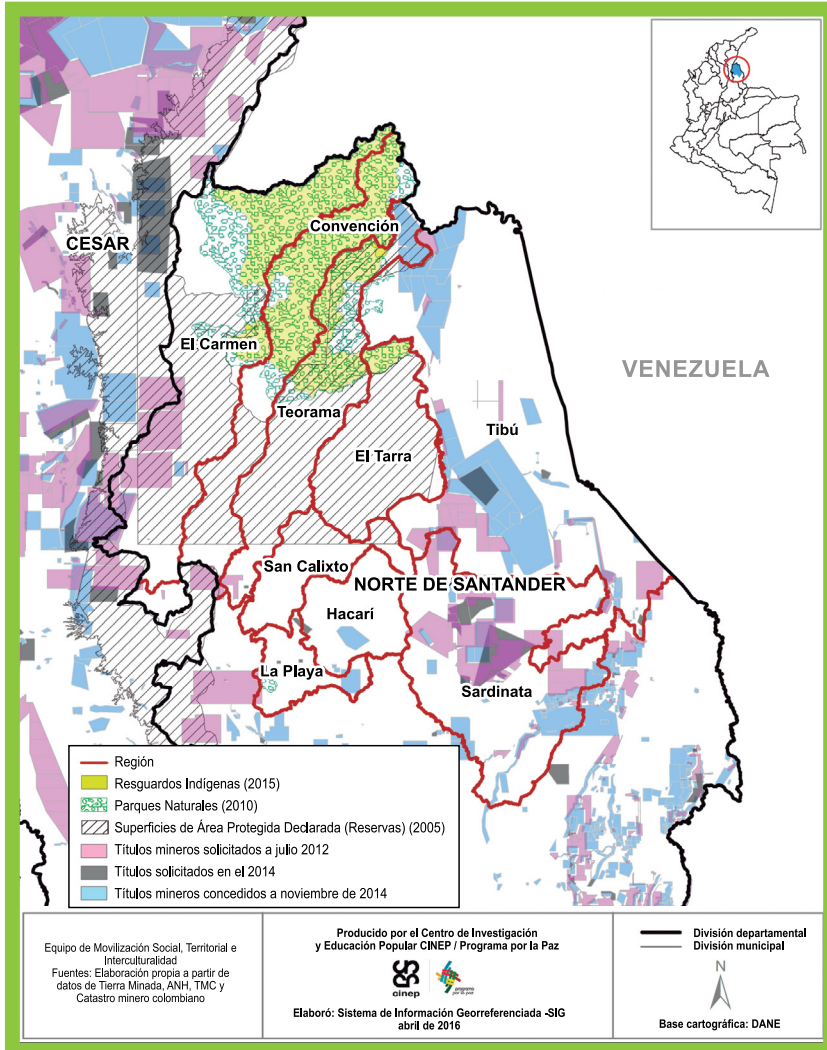
## **Poblamiento, configuración regional y conflicto armado en el Catatumbo y el sur de Bolívar**

La primera zona de estudio, Catatumbo (mapa 1), se caracteriza por haber estado marginada y excluida históricamente de la vida política nacional. Su poblamiento se dio en forma de oleadas de colonización espontánea, provenientes del mundo andino; y fueron jaladas por auges económicos tanto legales como ilegales. Esta singularidad fue la base para la constitución de procesos organizativos endógenos, de acuerdo con las tres actividades económicas que han tenido asiento histórico en el Catatumbo: explotación petrolera, la economía campesina de subsistencia y la economía de la coca.

Ahora como los pobladores recién llegados no eran portadores ni estaban vinculados a las redes políticas tradicionales, sus procesos organizativos tuvieron una importante agencia de los grupos armados, lo que derivó en dos aspectos:

1. Fragmentación de las agendas y apuestas de apropiación territorial por cuenta del fraccionamiento de las organizaciones sociales.
2. Integración de este a la vida nacional del territorio a través del conflicto armado.

Mapa 1. Región del Catatumbo



Esta influencia y tradición guerrillera tuvo como punto de partida la valoración de las ventajas estratégicas que ofrece el Catatumbo por su ubicación en el territorio nacional y por una población receptiva a su mensaje. De ahí que la entrada del proyecto paramilitar se expresara en una estrategia de tierra arrasada para quitarle el “agua al pez”, apoderarse de los diversos eslabones de la coca, atacar a la guerrilla en uno de sus bastiones históricos y cortar uno de sus corredores de movilidad. Así, la interacción violenta que si bien no tuvo ganador alguno, sí permitió cambios y reacomodos de los actores armados en relación con su presencia, capacidad de control territorial y ascendencia sobre la población.

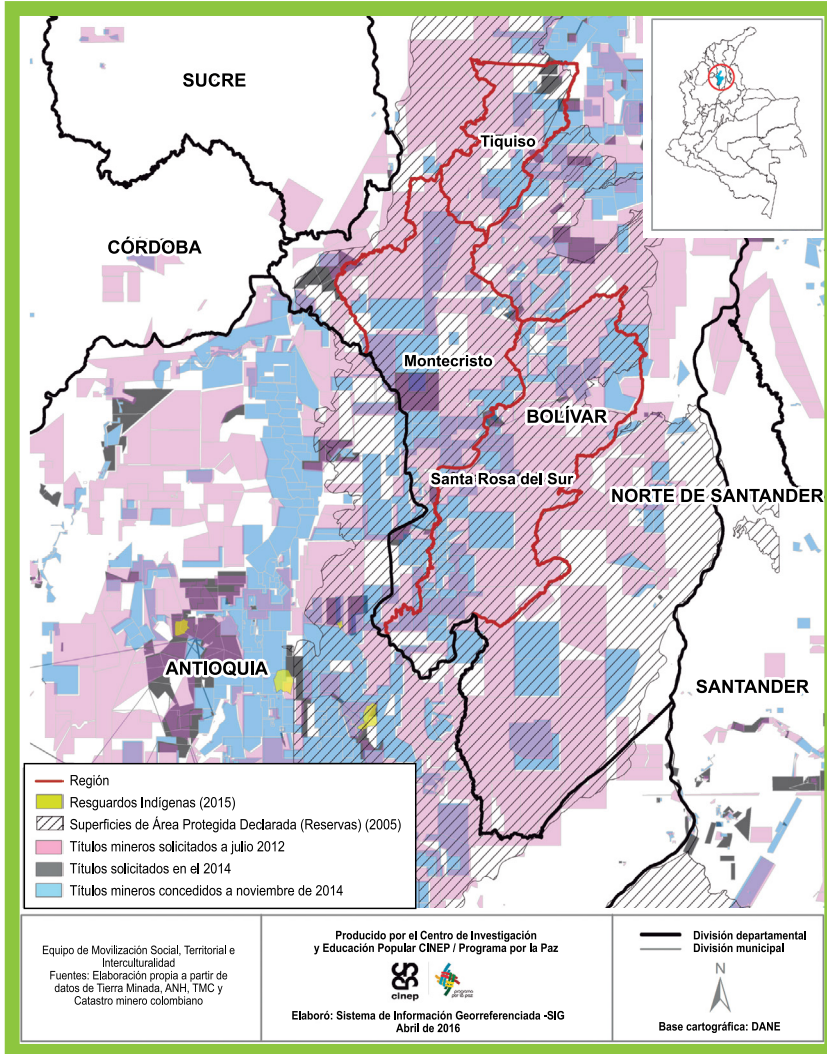
Así, esta trayectoria contrasta con el sur de Bolívar (mapa 2), cuya población nativa (costeña-anfibia) se le unió una serie de oleadas colonizadoras del mundo andino<sup>4</sup>, a mediados del siglo pasado, mucho más ligada e inserta al bipartidismo tradicional. Aquí, la presencia guerrillera no pudo tener el mismo papel en los procesos organizativos comunitarios, pues si bien los infiltró y dinamizó, su regulación se terminó quebrando por decisiones estratégicas así como por aspectos estructurales:

1. Los intentos monopolizadores de las guerrillas (ELN y Farc-EP) sobre la vida política y una campaña intensiva de extracción de recursos en contra de la élite local.
2. Su orden fue percibido como un obstáculo para la integración a la vida económica.

---

4 Compuestas por colonos santandereanos, antioqueños, caldenses y boyacenses.

Mapa 2. Región del sur de Bolívar





Acá, la entrada paramilitar significó todo un reordenamiento y reconfiguración territorial, pero a la vez sus ínfulas monopolizadoras (sobre las actividades económicas, en especial de la coca) quebraron su relación con los pobladores. De esta forma retornaron las guerrillas, pero ahora con cambios evidentes: ya no tienen la misma capacidad de incidir en la vida cotidiana y política de los pobladores y se da una fragmentación del control territorial caracterizado por pactos de colaboración o alianza entre los distintos actores armados.

### **Minería, actores armados y conflictos socioambientales**

Debido al proceso de poblamiento y configuración regional, los impactos que tiene la actividad minera en cada territorio también son diferenciados. Para el Catatumbo, la expedición de títulos mineros tendría como resultado nuevos componentes para la emergencia de conflictos socioambientales. Ya que a la presencia de grupos armados deben sumarse los problemas que dicha actividad puede acarrear sobre las comunidades locales presentes (campesinos, colonos e indígenas), tales como la contaminación de las fuentes hídricas y el desplazamiento de colonos o el continuo confinamiento de la población Motilón-Barí y la afectación de su resguardo.

En el sur de Bolívar, como hemos señalado, los actores armados han tenido un rol importante en la producción minera a través de su regulación (linderos, labores de policía, cobro de tributos por el tránsito de maquinaria y sobre la extracción, y producción en general); a lo que se suma una tensión latente entre los distintos

tipos de minería (minería artesanal a pequeña escala frente a mediana minería con mecanización), la complejidad de formalización o informalización de permisos de extracción y las intenciones gubernamentales y empresariales para insertar la minería a gran escala. De cara al futuro se vislumbran dos retos:

1. Tranzar y dirimir los conflictos y disputas entre los actores que participan en la extracción.
2. Las implicaciones que lleva esta actividad en territorios cobijados por una figura de conservación ambiental.

## Escenarios de riesgo, recomendaciones y propuestas de política pública

De acuerdo a los escenarios vislumbrados, presentamos algunos elementos que pueden orientar la implementación de los acuerdos de paz en regiones en las cuales hay interés por parte del sector privado para desarrollar proyectos extractivos a gran escala, teniendo como referentes algunos escenarios de riesgo que se vislumbran de acuerdo con los hallazgos de cada estudio de caso, para, posteriormente, hacer una hoja de ruta dirigida a los tomadores de decisión en materia de elaboración de política pública.

## Escenario de riesgo: Catatumbo

### Escenario de riesgo 1

Uno de los principales desafíos a afrontar en el Catatumbo, luego de una eventual firma de un acuerdo de paz entre el Gobierno y las Farc-EP, tiene que ver con el recopamiento de actores armados no desmovilizados que cuentan con algún grado de control territorial (la facción del EPL, el ELN y los GAPD —Los Rastrojos—) y que representan un enorme desafío en materia de seguridad. Así poner en marcha proyectos mineros a gran escala en este tipo de contextos podría resultar contraproducente y acrecentar la violencia en la región; no en vano varios casos muestran que en las zonas en las cuales hay conflictos, la minería tiende a exacerbarlos (Goodland, 2012; Ross, 2004, 2006; Le Billon, 2001, 2005; Collier y Hoefler, 1998, 2004; Keen, 1998; Humphreys, 2005 y 2007).

Además, hay que tener presente que el Catatumbo ya vivió esta experiencia con el petróleo; la colonización “desordenada” que jalonó y generó una serie de tensiones sociales que no pudieron ser tramitadas por la precariedad de la institucionalidad presente, lo cual fue usufrutuado por los grupos guerrilleros para insertarse en la región.

- ♦ **Recomendación 1:** *Diseñar una estrategia de recuperación social del territorio que asuma un enfoque diferencial en los procesos de inclusión social.*

La firma de los acuerdos de La Habana también pueden ser una ventana de oportunidad para superar el sesgo contrainsurgente

que ha caracterizado las políticas destinadas a recuperar este tipo de territorios; y una oportunidad para superar, así, el falso dilema entre seguridad y desarrollo. En este orden, sería pertinente transformar el modelo de intervención estatal, basado en la atención de necesidades, hacia un enfoque de generación de capacidades territoriales para que las comunidades desarrollen su potencial productivo y democrático. La idea es valorar su aprendizaje adquirido en el marco de un conflicto armado persistente; y atender las agendas y las reivindicaciones que los pobladores le han exigido al Estado, las cuales han estado represadas por el conflicto armado.

Para adelantar una estrategia de recuperación social, una posible hoja de ruta puede ser inclusión social de la población que incluya una perspectiva de enfoque diferencial étnico y de género. Y, en caso de que se ponga en marcha un programa de desarrollo minero (carbón) se debe garantizar:

1. La protección de los territorios indígenas, así como su inclusión.
2. Que no se dé el desplazamiento de colonos.
3. Incluir un enfoque de género en la labor minera donde las mujeres no sean empleadas de la misma manera que los hombres en la tarea minera.

## **Escenario de riesgo 2**

Si bien no es una exclusividad del Catatumbo, el otorgamiento indiscriminado de títulos mineros es un factor de riesgo, ya que desconoce las formas históricas de ocupación y ordenamiento te-

ritorial que las comunidades campesinas e indígenas han desarrollado durante décadas. Lo anterior, agrava aún más la ya complicada situación, resultado del traslapamiento de diversas figuras del ordenamiento territorial en el Catatumbo<sup>5</sup>, que derivan en serios dilemas institucionales; generado tensiones entre las comunidades y limitando sus capacidades de actuar colectivamente, así como la acción coordinada del Estado local y nacional.

Además, el caos en la titulación minera ha posibilitado que mineros ilegales y criminales intensifiquen sus actividades, sin posibilidad alguna de que las comunidades y autoridades locales puedan efectuar labores de veeduría y control ciudadano a este tipo de proyectos y a la inversión de los recursos que, se supone, deben contribuir a minimizar las externalidades negativas de este tipo de economías.

♦ **Recomendación 2:** *Depurar el catastro minero*

Para minimizar el riesgo que implica este tipo de situación, consideramos pertinente realizar diálogos multiactor que contribuyan a un ordenamiento territorial ajustado a las demandas y necesidades de la población local, siendo un primer peldaño frenar la política de “la piñata de los títulos mineros”. Igualmente, la depuración de títulos mineros debe promover la participación de los titulares de las concesiones para evaluar la calidad de sus propuestas técnicas y el uso que han dado a los títulos, pues algunos titulares mineros no tienen un real interés en desarrollar la extracción, sino que buscan negociar sus derechos.

---

5 Zonas de Reserva Forestal, Parques Nacionales, Resguardos Indígenas y posiblemente una Zona de Reserva Campesina.

Lo anterior generaría una distorsión ya que el titular de los derechos de concesión minera no tiene las capacidades técnicas ni financieras para desarrollar la extracción. Por lo cual, delimitar el número de títulos mineros y depurar aquellos que no tienen la suficiente capacidad técnica o financiera puede ser una puesta importante. Y, una vez depurado el catastro minero para la región del Catatumbo, se puede tener una información más ajustada sobre quiénes son los titulares mineros realmente interesados en desarrollar proyectos de extracción de carbón a gran escala.

### Escenario de riesgo 3

Por cuestiones históricas y estructurales<sup>6</sup> las comunidades del Catatumbo han logrado desarrollar una impresionante capacidad de organización al margen del Estado. Sin embargo, existe una heterogeneidad interna, que si bien no les impide actuar colectivamente en algunas ocasiones, se expresa en la fragmentación y diversidad de sus agendas. Un ejemplo de ello es la tensión entre las comunidades indígenas Barí y los campesinos por los traslapes entre el resguardo indígena con la Zona de Reserva Campesina.

Así, la posibilidad de iniciar un proceso de ordenamiento territorial con enfoque participativo en la región puede desencadenar no solo las típicas tensiones entre comunidades y grandes empresarios alrededor del uso del suelo, sino entre distintos actores sociales que defienden sus propias territorialidades.

---

6 Ver los apartados de poblamiento y conflicto armado.

- ♦ **Recomendación 3:** *Valorar la implementación del modelo de pagos por servicios ambientales que transformen los conflictos territoriales e incentiven una acción colectiva sostenida entre las comunidades.*

Los conflictos territoriales como los que existen entre la comunidad Barí y los campesinos son, por definición, conflictos de suma-cero: lo que uno gana, el otro lo pierde. El reto es, entonces, cómo transformar estos conflictos de suma cero hacia una suma positiva donde existan condiciones en las cuales todos ganen. Por lo cual, concebir mecanismos de pagos por servicios ambientales puede resultar una buena estrategia, sobre todo en espacios donde existen problemas jurisdiccionales. Además, daría fuertes señales de compromiso con la firma del Pacto por el Cambio Climático en 2015.

## Escenario de riesgo: sur de Bolívar

### Escenario de riesgo 1

La estrategia militar (2015) para atacar la minería criminal (entables mineros donde hay una clara participación de actores armados principalmente grupos criminales) y las explotaciones que utilizan maquinarias y químicos de manera desproporcionada y sin licencia<sup>7</sup>, se ha mostrado limitada para mitigar los efectos ambientales y, por el contrario, su implementación ha significado importantes consecuencias para los pequeños mineros.

---

<sup>7</sup> Para esto se crearon una Dirección y una Brigada especial en el Ejército Nacional.

De ahí que, dentro de un escenario de posacuerdo se teme que la militarización y la represión, como única estrategia, resulte contraproducente. Sobre todo en zonas donde permanecerán activos distintos grupos armados ilegales que interactúan de diversas formas con diferentes modalidades de minería.

- ♦ **Recomendación1:** *Partir de una clasificación clara y precisa de los tipos de minería que existen en el país.*

Es imperativo clasificar, de manera clara y precisa, los tipos de minería que existen en el país y las alternativas de tratamiento de las conflictividades que cada una de estas conlleva. Para tal objeto hay dos caracterizaciones que pueden resultar útiles:

1. La propuesta por el Grupo de Diálogo sobre Minería (GDIAM, 2015).
2. La formulada por Álvaro Pardo para la Contraloría General de la República.

Ambas coinciden en diferenciar la minería artesanal e informal de la extracción ilícita de criminales, aspecto que resulta importante para contextos territoriales complejos como el del sur de Bolívar; ya que pone énfasis en el sujeto que desarrolla la actividad y no tanto en cómo esta se desarrolla. Así, para los primeros se prevén diversas alternativas de promoción, protección y formalización de su actividad; y para los segundos, la implementación de medidas represivas a través del aparato coercitivo del Estado.

Este marco permitiría implementar estrategias diferenciadas. No obstante, la actual política no discrimina entre uno y otro, por lo cual mineros artesanales o informales han enfrentado el rigor del



aparato represivo del Estado de la misma manera que la minería criminal o de mediana escala.

Además, es necesario atender criterios de diferenciación regionales y no solo los técnicos (volumen de la cantidad extraída y de los medios para desarrollar la extracción). Con esto la institucionalidad minera y las autoridades de policía podrían diversificar su accionar en contra de la minería criminal y generar incentivos para la formalización de los mineros. Los criterios y certificaciones internacionales de responsabilidad social, sostenibilidad y legalidad de la extracción, que son usados para la minería a gran escala, deben adaptarse y promoverse también para la extracción minera de pobladores locales organizados.

- ♦ **Recomendación 2:** *Incluir medidas para contrarrestar el ingreso a los mercados locales, nacionales y globales de aquellos minerales provenientes de la minería criminal.*

Por la coexistencia de minería artesanal, informal y criminal en estos escenarios territoriales, se requiere combinar medidas de ordenamiento territorial para fortalecer la institucionalidad pública en estos territorios de expansión y, como medidas complementarias, la implementación de normas, que permitan disminuir la demanda de los recursos extraídos en estas áreas y que puedan financiar la operación de los actores armados. Este es el caso de la iniciativa de regulación de la Unión Europea sobre suministro de minerales provenientes de zonas de conflicto —también conocida como *conflict minerals*—, la cual puede cumplir un papel complementario de orientación de la economía política global de minerales.

Para controlar y regular el ingreso a los mercados locales, nacionales y globales de aquellos minerales provenientes de la minería

criminal, los compradores de oro deben contar con guías y criterios de trazabilidad que les permitan identificar qué están adquiriendo. A esto se pueden sumar ciertos mecanismos para identificar que el oro que adquieren no es extraído mediante procesos altamente impactantes con el medio ambiente y que, a su vez, están promoviendo buenas prácticas de explotación por parte de comunidades locales que habitan los territorios.

## Escenario de riesgo 2

Debido a la presencia de diversos tipos de minería aurífera en el sur de Bolívar la discusión en relación con el desarrollo regional no va a girar en torno a si se acepta o no este tipo de actividad, sino, más bien, sobre la modalidad de desarrollo. Por lo tanto, la conflictividad podría exacerbarse ante un eventual escenario de posacuerdo donde el Estado privilegie las grandes concesiones mineras en detrimento de los mineros artesanales y tradicionales que han desarrollado una capacidad importante de innovación al margen de la formalidad, pero con profundas implicaciones en daños ambientales en relación con algunos de los métodos que emplean. Por lo cual asalta la pregunta: ¿Cómo potenciar los impactos positivos de la pequeña y mediana minería minimizando sus externalidades externas negativas (daño ambiental)?

- ♦ **Recomendación 3:** *Regular adecuadamente la compra-venta de mercurio.*

El uso del mercurio en la minería formal, informal e ilegal es uno de los nodos ambientales en la extracción de oro, ya que Colombia carece de una regulación estricta sobre la compra y venta de mercurio. Así, hay pocas restricciones para su uso en actividades

mineras de todo tipo. Por lo cual consideramos que hay una tarea pendiente, a pesar de la promulgación de la Ley 1658 de 2013<sup>8</sup>.

Las entidades públicas competentes aún no han reglamentado aspectos importantes de la ley como la formulación de restricciones y algunos de sus mandatos como el registro de compradores de mercurio no se cumplen con rigor. Por eso la necesidad de medidas más agresivas con el fin de evitar que el mercurio no llegue a las minas formales, informales e ilegales, así como para evitar impactos irreversibles en las fuentes de agua en una actividad que, de por sí, afecta el medioambiente. De ahí que, los procesos de incentivos de formalización a mineros artesanales e informales deben incluir la exclusión del uso de mercurio como un criterio de sostenibilidad ambiental.

- ♦ **Recomendación 4:** *Reconocer los sistemas de regulación comunitarios y articularlos a la institucionalidad formal con el ánimo de fortalecer los mecanismos de gobernanza ambiental.*

El éxito de estas medidas reside en la capacidad de los sistemas sociales de regulación que existen en las zonas para adaptarlas e incorporarlas a sus prácticas. El fortalecimiento de la institucionalidad pública en el posacuerdo debe hacerse en concordancia con las dinámicas territoriales, para que estas allanen el camino para el fortalecimiento y la articulación de las instituciones del Estado en el territorio. En el sur de Bolívar existen varias experiencias or-

---

8 “Por medio de la cual se establecen disposiciones para la comercialización y el uso de mercurio en las diferentes actividades industriales del país, se fijan requisitos e incentivos para su reducción y eliminación y se dictan otras disposiciones” (Ley 1658 de 2013).

ganizativas que ya cumplen dicha función, por lo cual el proceso de construcción de la gobernanza ambiental en el posacuerdo implicará reconocer los acumulados de las experiencias de regulación endógenas y potenciarlas hacia la consecución de propósitos compartidos.

Una de las mejores formas de contener a los actores armados ilegales, que permanecerán en el territorio después de la dejación de armas de las Farc-EP, es fortalecer los procesos de autorregulación que han sido construidos por los pobladores agromineros a lo largo de su proceso de ocupación y poblamiento territorial, para evitar sus ínfulas de regulación sobre las explotaciones mineras. A la vez que se reconstruye la confianza entre el Estado y los pobladores.

## Recomendaciones

### Catatumbo

#### Gobierno nacional

Promover un diálogo amplio sobre la viabilidad de proyectos de extracción minera a gran escala en territorios gravemente afectados por las dinámicas del conflicto y en los cuales se priorizará la implementación de los acuerdos de paz. Para este objeto consideramos conveniente formular alternativas normativas y de política pública para atenuar la tensión que la titulación minera ha generado en aquellos territorios. Además, se recomienda cumplir con la totalidad de los acuerdos asumidos en la negociación del Paro Campesino del Catatumbo del 2013 y 2016.

### **Agencia Nacional Minera (ANM)**

Iniciar un proceso de depuración del catastro minero en los municipios de la región para establecer las características y las expectativas reales de extracción de los actuales titulares y proceder en el marco de este proceso a declarar la nulidad de aquellos títulos que no cuenten con las características idóneas para desarrollar un proyecto minero.

### **Alcaldías y concejos municipales**

Convocar a los actores sociales que hacen presencia en los municipios de la región (organizaciones campesinas, pueblos indígenas, JAC, etc.) a participar en un proceso de diálogo para la formulación de los planes de ordenamiento territorial para la paz.

### **Corporación Autónoma Regional del Norte de Santander (Corponor)**

Actualizar el inventario de conflictos socioambientales de la región del Catatumbo para que sirva de insumo para los diálogos municipales de formulación de planes de ordenamiento territorial para la paz, y promover acuerdos de conservación y uso sostenible de la biodiversidad y de gestión de las áreas protegidas con las organizaciones sociales del Catatumbo.

## Sur de Bolívar

### Gobierno nacional

Actualizar una tipología de minería que permita la diferenciación, a partir de criterios claros, de la minería artesanal, informal y la actividad extractiva criminal. Dicha tipología debe tener en cuenta las diferencias regionales y los tipos de extracción que se realizan en la actualidad en los territorios, para construir rutas específicas en materia de protección, formalización y persecución. También es importante promover la construcción de estándares de trazabilidad que permitan hacer seguimiento al origen del oro extraído en el país. A la vez que formalizar la producción de las organizaciones agromineras a partir de incentivos, que a su vez, impliquen aumentos del margen de ganancia que tengan en los mercados legales.

Para lo anterior se pueden implementar mecanismos sencillos de mercado, como pago de primas por cumplir estándares sociales y ambientales en el proceso de extracción. Igualmente es necesario reglamentar el mercado de mercurio en el país para controlar y delimitar su comercialización. Por último, consideramos necesario que los gobiernos municipales y los actores sociales concilien la definición de las prioridades de desarrollo para los territorios en los cuales prevalezca la implementación de los acuerdos de paz.

### Alcaldías y concejos municipales

Promover modelos de ordenamiento territorial y desarrollo rural que sean construidos y que respondan a las necesidades de los pobladores, a las características socioambientales de los territorios

y no exclusivamente a las demandas de los mercados globales. Esto implicará identificar qué zonas de sus territorios soportan procesos extractivos y qué zonas definitivamente no.

### **Autoridades ambientales**

Construir nuevos modelos de gobernanza ambiental que involucren los procesos de gestión territorial que han construido a través de los años las organizaciones agromineras que tienen presencia en los territorios de extracción. El fortalecimiento institucional que se espera realizar en el posacuerdo debe plantarse en alianza con las organizaciones sociales que han construido propuestas de ordenamiento territorial y social de la extracción de oro; en contraste con lo efectuado durante los últimos años por los mineros criminales.

## Bibliografía

- Collier, P. y A. Hoefler (1998). On Economic Causes of Civil War. *Oxford Economic Papers* (50), 563-573.
- Collier, P. y A. Hoefler (2004). Greed and Grievance in Civil War. *Oxford Economic Papers* (56), 563-595.
- Goodland, R. (2012). *Responsible Mining: the key to profitable resource development*. Burlington: Institute for Environmental Diplomacy and Security, University of Vermont.
- Humphreys, M. (2005). Natural Resources, Conflict, and Conflict Resolution: Uncovering the Mechanisms. *Journal of Conflict Resolution*, 49(4), 508-537.
- Keen, D. (1998). *The Economic Functions of Violence in Civil Wars*. Londres: International Institute for Strategic Studies.
- Le Billon, P. (2005). *Fuelling War: Natural Resources and Armed Conflict*. Abingdon. Nueva York: Routledge–International Institute for Strategic Studies.
- \_\_\_\_\_. (2009). Natural Resource Types and Conflict Termination Initiatives. *Revista Colombia Internacional* (70), 9-36.
- Ross, M. L. (2004). What Do We Know About Natural Resources and Civil War? *Journal of Peace Research*, 41(3), 337-356.
- \_\_\_\_\_. (2006). A Closer Look at Oil, Diamonds, and Civil War. *Annual Review of Political Science*(9), 265-300.



**E**n el presente documento se presentan dos estudios de casos (Catatumbo y Sur de Bolívar) que comparten una singularidad: al lado de importantes recursos naturales, sobre todo minerales, hay una histórica presencia de grupos armados, los cuales han incidido de manera activa pero diferenciada no solo temporalmente sino también espacialmente, en el territorio, los habitantes insertos en este espacio, las dinámicas productivas y políticas entre muchos otros aspectos.

Así que el presente informe buscó trazar unas posibles líneas de acción tanto para el Estado central como local, para atender los posibles conflictos socio-ambientales que pueden emerger una vez implementados los acuerdos de la Habana. Ya que la desmovilización de las Farc, no solo puede tener como resultado el recopamiento de los espacios dejados por otros grupos, sino que también la adjudicación de títulos mineros a gran escala pueden exacerbar estos escenarios locales por cuenta de problemáticas y tensiones relacionados con el manejo de los recursos y las personas articuladas a estas economías. En esta vía, en cada estudio se contemplaron ciertos escenarios de riesgo y las estrategias para afrontarlos en materia de formulación de política pública y recomendaciones a las instituciones del nivel nacional, regional y local para tramitar las posibles tensiones y escenarios que se van presentar una vez desmovilizadas las Farc.