

DERECHO, DESARROLLO Y EXTRACTIVISMO:
La disputa por el oro en Colombia en un contexto de colonialidad global.

Ximena Sierra Camargo

Universidad del Rosario
Facultad de Jurisprudencia
Bogotá, Colombia
2018

**DERECHO, DESARROLLO Y EXTRACTIVISMO:
La disputa por el oro en Colombia en un contexto de colonialidad global.**

Ximena Sierra Camargo

Tesis presentada como requisito para optar por el título de Doctora en Derecho

Directores:

Luis Eslava

Julio Gaitán

**Universidad del Rosario
Facultad de Jurisprudencia
Bogotá, Colombia**

2018

Resumen.

En esta tesis se examina desde una mirada decolonial y desde una aproximación crítica a las nociones de soberanía y desarrollo, el marco legal e institucional vigente de extracción de recursos minerales en Colombia y particularmente de la minería de oro. En primer lugar se analiza cómo el Estado constitucional colombiano de la mano del discurso del desarrollo y respondiendo a unos estándares y unas dinámicas económicas y políticas globales, ha moldeado su legislación y su institucionalidad en el sector minero, en el marco de un proceso de producción jurídica de tipo transnacional donde se concatenan el orden global y el orden local. En segundo lugar, se indaga sobre cómo este proceso ha permitido por un lado, reactualizar el paradigma extractivista en el que estamos inmersos y por otro lado, dar continuidad a jerarquías y patrones coloniales a través de nuevos dispositivos jurídicos que hacen que el Estado se siga reinsertando permanentemente en una posición periférica en el orden global en un contexto de colonialidad global. Para ilustrar el argumento que se desarrolla a lo largo de esta tesis y para analizar el alcance del régimen estudiado en un caso en concreto, se examinó específicamente el caso del conflicto minero del municipio Marmato entre los mineros tradicionales y las compañías mineras canadienses. Finalmente, en relación con la metodología empleada, esta parte de una perspectiva socia-jurídica y está basada en herramientas tales como el análisis del discurso, la observación participante, las entrevistas semiestructuradas y el trabajo de archivo. También se hizo un especial énfasis en el enfoque histórico para analizar la ‘colonialidad’ de la extracción de los recursos naturales y particularmente del oro, atada a los elementos de la inversión extranjera y del desarrollo en la construcción del régimen de acumulación de recursos de tipo extractivista que se describe en esta investigación.

Palabras clave: Derecho Transnacional, Estado Constitucional, Desarrollo, Oro, Extractivismo, Colonialidad, Marmato.

*A Federico, guerrero incansable.
Por creer en mí y en otros mundos posibles.*

*A las comunidades en Colombia que defienden valientemente su territorio
y su derecho a vivir en paz.*

Agradecimientos.

En primer lugar deseo agradecer al programa del Doctorado en Derecho de la Facultad de Jurisprudencia de la *Universidad del Rosario* por permitirme hacer parte de ese proyecto desde sus inicios y por apostarle a la creación de un conocimiento transdisciplinar en el ámbito del derecho, necesario para comprender y analizar desde diferentes perspectivas los complejos problemas que afronta nuestra sociedad y que están articulados con distintas dinámicas globales. Agradezco especialmente a su director, Manuel Restrepo Medina y a su coordinadora Maria Teresa Palacios, por su confianza y apoyo, y por seguir liderando este valioso proyecto, así como a su ex director Julio Gaitán Bohórquez por impulsar su creación para la construcción de un conocimiento crítico dentro de la academia jurídica colombiana.

Agradezco especialmente a mis directores de tesis, Julio Gaitán Bohórquez de la *Universidad del Rosario* y Luis Eslava Arcila de *The University of Kent* por su confianza y su acompañamiento durante este proceso y por embarcarse conmigo en la tarea de comprender desde una mirada crítica la existencia de otros mundos posibles y su articulación con las distintas formas jurídicas que restringen y posibilitan esos mundos. También quiero agradecer a mis compañeros del programa del doctorado que me brindaron su apoyo en distintas etapas de este programa. Durante el tiempo que realicé esta investigación también tuve la oportunidad de contar con la ayuda de otros colegas y profesores de la *Universidad del Rosario* que con su generosidad me ayudaron a comprender algunas de mis preguntas de investigación y a reformular otras. En este sentido agradezco de manera especial a las profesoras Beatriz Rodríguez Balanta y Adriana Alzáte Echeverri de la Escuela de Ciencias Humanas.

Asimismo, durante mi estancia en Inglaterra como parte de mi programa doctoral, tuve la oportunidad de hacer parte de otros centros académicos que me acogieron generosamente como un miembro más de su comunidad y que me brindaron todos los medios y el apoyo institucional para que yo pudiera darle continuidad a mi investigación. Quiero agradecer en primer lugar a *Kent Law School* de *The University of Kent*, a su decana Toni Williams, Donatella Alessandrini, co-director of Graduate Studies, al *Centre for Critical International*

Law - CeCIL y a su co-director Luis Eslava, a ellos por brindarme el mejor espacio que pude encontrar para escribir, por su apoyo personal y académico y por facilitarme todos los recursos para poder avanzar en mi investigación en las mejores condiciones. También agradezco a la profesora Amanda Perry-Kessaris por su amabilidad y generosidad, y por los debates de los que me permitió hacer parte en sus clases, y que me empujaron a ir más allá y a hacerme preguntas que no me había formulado. El año que pasé en Canterbury, en el campus de *The University of Kent*, las horas que pasé en *The Templeman Library* y en el *Centre for Critical International Law*, me permitieron conocer y hacer parte de uno de los proyectos más interesantes que he conocido de producción de conocimiento crítico al interior de una facultad de derecho, a la vez que me dejaron valiosas enseñanzas que me ayudaron a crecer tanto en el ámbito personal como académico.

En segundo lugar, deseo extenderle mi agradecimiento al *Transnational Law Institute* de *The Dickson Poon School of Law, King's College London* y a su director, el profesor Peer Zumbansen, por su confianza, por su generosidad, por su calidez humana, y por acogernos a Federico y a mí en el *Transnational Law Institute*. Los meses que pasé en Londres como investigadora visitante de ese instituto me permitieron consolidar una parte importante de mi investigación y de mi trabajo de archivo en *The UK National Archives*, *The British Library* y *The Maughan Library* y hacer parte de una de las comunidades académicas más vibrantes y activas que he conocido. Gracias infinitas a nuestro amigo y maestro Peer y a la increíble Priya Gupta. Sin su apoyo incondicional y sus estímulos constantes, nuestro paso por Londres y nuestro regreso a casa no hubieran sido iguales.

En el transcurso de todo este proceso y como parte de las actividades esperadas dentro del programa de doctorado del que hice parte, tuve la oportunidad de vincularme a importantes redes académicas globales en las que conocí a buenos amigos y colegas con los que he podido involucrarme en distintos proyectos investigativos y debates académicos, que han resultado muy productivos para la construcción de conocimientos críticos del derecho orientados a comprender los graves problemas de exclusión que enfrentan nuestras sociedades tanto en el sur global como en el norte global, y a repensar las ideas que están inmersas en las estructuras

jurídicas y que siguen reproduciendo distintos tipos de desigualdad, especialmente aquellos asociados al modelo actual de extracción de recursos naturales.

En este sentido quiero agradecer por un lado, al *Institute for Global Law and Policy – IGLP* de *Harvard Law School*, a su director David Kennedy y a Kristen Verdeaux por hacer posibles tan fructíferos encuentros entre académicos del sur global y del norte global, y por permitirme hacer parte de ellos en diferentes partes del mundo; y por otro lado, a los colegas y amigos de la corriente *Third World Approaches International Law* más conocida como *TWAIL* por crear valiosos espacios que me han permitido repensar colectivamente las jerarquías coloniales en las que seguimos inmersos y que se siguen reproduciendo a través de distintas formas jurídicas ligadas a poderosas dinámicas imperiales. Agradezco de manera especial a Amar Bhatia, Areli Valencia, Enrique Prieto, George Forji Amin, Farnush Ghadery, Isabel Feitchner, Jenny Lander, John Reynolds, Julia Dehm, Michael Fakhri, Nicolás Perrone, Priya Gupta, Roger Merino, Sujith Xavier, Siobhan Airey, Tyler McCreary, Tomaso Ferrando, Usha Natarajan y a los profesores Antony Anghie, Marti Koskeniemmi, Sundhya Pahuja, Joel Modiri y John Comaroff.

Con todos ellos, he tenido la oportunidad de discutir varios aspectos de mi investigación en distintas etapas y en diferentes ciudades del mundo. Les quiero dar las gracias por escuchar atentamente mis preguntas, por tomarse el tiempo de leer algunos de mis avances de investigación y borradores de ponencias y artículos, por sus generosos comentarios y por las estimulantes discusiones. También agradezco a los colegas y profesores de otras universidades que me apoyaron generosamente en diferentes fases de este proyecto: a Marcela Gutiérrez Quevedo de la *Universidad Externado de Colombia*, a Nancy Cardinaux y Claudio Martyniuk de la *Universidad de Buenos Aires*, a David Schneiderman de *Toronto University* y a Natalia Caicedo de la *Universidad de Barcelona*.

Por otro lado, quiero manifestar que para mí no hubiera sido posible realizar esta tesis ni entender varios aspectos del problema que planteo en esta investigación sin la ayuda de varios ‘marmatólogos’ y ‘marmateños’, quienes generosamente me brindaron su tiempo para contarme sus historias y para ayudarme a comprender varias de las dinámicas en las que se

entreteje el derecho con las prácticas (neo)extractivistas y (neo)coloniales en el municipio de Marmato. Quiero agradecer de manera particular a Gloria Lopera de la *Universidad EAFIT* y de *Florida International University*, a Darío Arenas de la *Universidad de Caldas*, a Carlos Julio Colonia de la *Universidad Tecnológica de Pereira*, a Sofía Lara de la *Universidad Paris VII*, a Oscar Gutiérrez de *Dignidad Campesina* y a otros marmatólogos con los que tuve la oportunidad de dialogar en diferentes ciudades como Bogotá, Medellín y Manizales y con quienes pude compartir en los tres encuentros de ‘marmatólogos’ en los participé en los años 2014, 2015 y 2018 en el municipio de Marmato. Agradezco también la generosidad del pueblo de Marmato, por su paciencia y su tiempo para explicarme la complejidad del conflicto al que se han debido enfrentar y la importancia que tiene para ellos la defensa de su territorio. Agradezco especialmente a los miembros de la *Asociación de Mineros Tradicionales de Marmato – ASOMITRAMA* y del *Comité Cívico por la defensa de Marmato*, y a Mario y Alba por abrirme las puertas de su casa.

Asimismo, quiero agradecer a mi familia por su apoyo durante este proceso. Especialmente a mi abuelita por su amor incondicional, a mis papás, los primeros guerreros incansables que conocí, a mis hermanos Alejandra y Paulo, a mis hermosos sobrinos Juan José y Emilio y a mi prima Marcela. Sus grandes y pequeños logros en el día a día, su perseverancia y el tiempo que dejamos de pasar juntos mientras escribía esta tesis me empujaron a culminarla.

También agradezco a mi familia extendida: mis amigos de la vida, por apoyarme de distintas maneras en este proceso. Especialmente a Tatiana Salamanca y Luis Fernando Botero por estar y por alentarme a seguir. A los nuevos amigos que encontré y que hicieron que este camino fuera más ligero, por su generosidad y sus enseñanzas. A Clément Allais por sus palabras de ánimo y por hacer que los días en la *Templeman Library* fueran más amenos. A Laura Gutiérrez por los pomodoros y su complicidad en nuevos proyectos y caminos desconocidos. A Areli Valencia por su ejemplo de resiliencia. A Alex y Miranda, a Tim y Valentina, a Edgar y a Paulo por hacer de su casa nuestro hogar en Inglaterra, a Víctor por hacer de nuestra casa su hogar en Bogotá y por cuidar de Gaia y Rosario. A ellas, mis chamanas gatunas, por cuidar de mí y acompañarme en largas horas de lectura y de escritura.

Finalmente, quiero agradecer a Federico Suárez por su apoyo incondicional en la culminación de este proyecto. Su amor, su paciencia, sus cuidados, su ejemplo de perseverancia y sus constantes estímulos fueron fundamentales para mi investigación todos estos años. Gracias a Federico, mi amor, mi compañero y mi mejor amigo, por creer en mí y por quedarse a mi lado durante este difícil y a la vez estimulante camino, lleno de aprendizajes para ambos. Este logro es por ti y por la esperanza de construir juntos otros mundos posibles.

Por último, quiero manifestar que tratar de repensar ‘otros’ mundos posibles a veces pareciera ser una tarea mucho más difícil de hacer desde la academia jurídica colombiana. En mi experiencia como ‘estudiante de doctorado nacional’ pude observar que quienes le apostamos a construir un conocimiento crítico desde y para la academia del sur global podemos encontrarnos con barreras y dificultades adicionales a las que deben enfrentarse otros colegas que deciden embarcarse en una tarea similar desde la academia del norte global. Limitaciones materiales y físicas, restricciones propias del lenguaje para interactuar con académicos del norte y las dificultades de poder abrirnos a diferentes diálogos de una manera transdisciplinar, especialmente desde las facultades de derecho, son solamente algunos de los desafíos que debemos enfrentar quienes le apostamos a construir conocimiento desde el sur en el ámbito jurídico.

Esto sumado a tener que enfrentarnos a otras creencias de tipo cultural como que en Colombia hacer un doctorado en derecho a veces no es considerado un trabajo *per se*, como si ocurre en muchas universidades del norte, y por lo tanto en muchas ocasiones no se les garantizan a los estudiantes las condiciones necesarias para poder desarrollar el programa de una forma adecuada. Estas y otra serie de dificultades también terminan redundando en ocasiones en que para los llamados ‘doctorandos nacionales’ sea más difícil poder acceder a ciertas posiciones y trabajos. Si bien el intercambio con otras academias del norte global puede resultar algunas veces muy productivo y pertinente para la producción de conocimiento en Colombia, también es importante reflexionar sobre la importancia de ‘descolonizar’ la academia en derecho, de entablar diálogos genuinos y encuentros recíprocos valorando nuestra propia experiencia y conocimientos, con la tranquilidad de haberle apostado ‘en serio’ a la academia colombiana y con la consciencia de reconocer la importancia de crear y creer en nuestra propia voz.

Parafraseando a mi colega, la Doctora Lina Buchely de la *Universidad ICESI* de Cali, quien también asumió el difícil reto de cursar un doctorado en derecho en Colombia y las consecuencias que esto implica, quiero retomar las palabras del ex presidente de Uruguay Pepe Mujica, quien en la Asamblea General de Naciones Unidas afirmó: ‘Soy del sur, vengo del sur’. Tal como lo explica Lina en su libro, resultado de su investigación doctoral, estas palabras tienen un especial significado para quienes le apostamos a construir conocimiento desde la academia colombiana, y particularmente desde los programas de doctorado de las facultades de derecho, porque esto implica apostarle a la construcción de una voz propia, a desmitificar algunos de los conocimientos que se importan del norte, a ser conscientes de los trasplantes de conocimientos que podemos hacer sin tener en cuenta nuestro propio contexto y sin que estos se compaginen necesariamente con las realidades que pretendemos interpretar y transformar.

En este sentido, por último le extiendo mi agradecimiento por un lado, a la *Biblioteca Luis Ángel Arango* de Bogotá por haberme brindado un espacio adecuado y los medios necesarios para investigar durante la última fase de este proyecto. Y por otro lado, al programa de doctorados nacionales ‘Bicentenario: Francisco José de Caldas’ del *Departamento Administrativo para la Ciencia, la Tecnología y la Innovación - Colciencias*, por su apoyo económico para poder hacer mi doctorado en Colombia. Este es un buen ejemplo, sin que no sea susceptible de mejorar, de apostarle a la producción de conocimiento científico en Colombia, tanto en el campo de las llamadas ciencias exactas como en el de las ciencias sociales. Ojalá que las futuras generaciones y los colegas de cohortes posteriores a la mía puedan seguir contando con las condiciones como las que muchos de los ‘doctorandos nacionales’ como yo pudimos contar, sin que estas sean desmejoradas. Este tipo de apuestas por la educación y por creer y construir nuestro propio conocimiento y nuestra propia voz, son indispensables en un país tan diverso como Colombia donde tenemos el desafío de crear las bases y los presupuestos para vivir en una sociedad en paz.

Tabla de contenido.

Resumen.	3
Agradecimientos.	5
Tabla de contenido.	11
Abreviaturas.	15
Lista de imágenes.	20
Introducción.	24
1. Planteamiento del problema y resumen del argumento: ¿La recolonización del Estado constitucional o la constitucionalización de la colonia?.	24
2. Elementos teóricos y conceptuales.	36
3. Aproximación metodológica.	42
3.1. Enfoque socio-jurídico.	42
3.2. Análisis documental y observación participante de actores del sector minero.	44
3.3. Descripción genealógica del aparato normativo e institucional del sector minero.	46
3.4. Estudio de caso: el conflicto minero del municipio de Marmato.	47
3.4.1. Observación participante y entrevistas semiestructuradas.	49
3.4.2. Trabajo de archivo y revisión de fuentes históricas.	53
3.5. Estructura de la tesis.	54
3.6. Eventos de socialización y discusión de avances previos de esta tesis.	59
Capítulo I.	64
Soberanía, Estado y Colonialidad Global.	64
1. El desafío de la soberanía del Estado en una economía global orientada por una racionalidad neoliberal.	68
1.1. La imprescindible acción reguladora del Estado para el capitalismo global.	71
1.2. Los mecanismos de la desregulación y la re regulación para el fortalecimiento/debilitamiento del Estado.	76
1.3. El papel del Banco Mundial en la redefinición del Estado.	78
2. Las formas (neo)coloniales de apropiación de recursos como procesos de ‘acumulación por desposesión’.	82
3. Repensando las formas estatales y jurídicas modernas ligadas a ‘nuevas’ formas de acumulación de capital desde la perspectiva de la colonialidad.	86
3.1. La colonialidad del poder y el sistema-mundo.	86
3.2. La ‘raza’ en el centro de las jerarquías y estructuras (neo)coloniales.	91
3.3. El surgimiento de los Estados latinoamericanos en un mundo (pos)colonial.	92
3.4. La colonialidad a escala global.	96
3.5. La colonialidad de la naturaleza.	98
4. De la ‘privatización de la soberanía’ a la ‘trampa territorial’.	101
4.1. La privatización extrema de la soberanía en el Estado constitucional: el ‘Gobierno Privado Indirecto’.	102
4.2. La ‘trampa territorial’ de la soberanía y la mirada posdesarrollista.	106
Conclusiones preliminares: Capítulo I.	114

Capítulo II.....	117
Desarrollo y Gobernanza Global: el resurgimiento del paradigma extractivista.	117
1. El régimen de ‘acumulación de recursos’ en el periodo de la posguerra.	122
1.1. La CEPAL y la política de Industrialización por Sustitución de Importaciones.	124
1.2. La teoría de la dependencia y la crítica a la teoría de la modernización.	130
1.2.1. Limitaciones de la teoría de la dependencia.	137
2. La soberanía permanente sobre los recursos y riquezas naturales de los países ‘insuficientemente desarrollados’	139
2.1. Antecedentes de la Resolución 1803 de 1962 de la Asamblea General de Naciones Unidas.	142
2.1.1. Resolución 523 de 1952 de la Asamblea General de Naciones Unidas.	143
2.1.2. Resoluciones 626 de 1952 y 1515 de 1960 de la Asamblea General de Naciones Unidas.	144
2.2. Alcance de la Resolución 1803 de 1962 de la Asamblea General de Naciones.	146
2.3. Limitaciones de la Soberanía Permanente sobre los Recursos Naturales.	151
3. El giro neoliberal en América Latina y el paradigma extractivista.	154
3.1. El ‘Consenso de Washington’ y el auge constitucional en Latinoamérica.	161
3.2. El sistema supra constitucional para la solución de disputas: El Sistema de Arbitraje Inversionista- Estado.	169
Conclusiones preliminares: Capítulo II.	177
Capítulo III.....	183
Banco Mundial y Reforma Minera en el Sur Global.	183
1. Las reformas mineras a finales del siglo XX en Latinoamérica.	192
1.1. La adecuación de las constituciones en los procesos de reforma minera.	195
1.2. Lineamientos para reformar las legislaciones mineras y atraer inversión extranjera.	197
2. Las nuevas estrategias para fortalecer el sector minero.	206
2.1. La licencia social de las comunidades.	209
2.2. El discurso del desarrollo sostenible y la minería responsable.	211
Conclusiones preliminares: Capítulo III.	225
Capítulo IV.....	232
El régimen (neo)extractivista de minería en Colombia.....	232
1. La transformación de la minería en Colombia en el siglo XIX.	241
2. Del Estado concedente al desarrollista al Estado regulador: antecedentes del ‘boom’ minero. 244	
3. El régimen minero a partir de la Constitución de 1991 a la luz de la política de ‘apertura económica’.	253
4. El nuevo Código de Minas: La Ley 685 de 2001.	267
4.1. El resurgimiento del contrato de concesión.	268
4.2. El manejo ambiental de la minería.	270
4.3. Los incentivos fiscales y tributarios para la actividad minera.	272
4.4. La participación de los pueblos indígenas y las comunidades negras en los proyectos mineros.	276
5. La ‘locomotora minera’ como metáfora de la idea moderna de progreso.	279
5.1. La locomotora minera en el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 “Prosperidad para Todos”.	280
5.2. La locomotora minera en el Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 “Todos por un nuevo país”. 283	
5.3. La configuración del aparato normativo e institucional en el sector minero.	285
5.3.1. Las licencias ambientales y sociales ‘expres’	288

5.3.2. La prohibición de prohibir la minería.....	291
5.3.3. Las Áreas Estratégicas Mineras – AEM.....	295
5.4. La ‘puerta giratoria’: mecanismo de difuminación entre lo público y lo privado.....	299
Conclusiones preliminares: Capítulo IV.	304
Capítulo V.	312
El ‘boom’ minero en Colombia: el oro y la inversión extranjera.....	312
1. La fiebre del oro.....	313
2. El ‘nuevo’ Dorado: la llegada masiva de las compañías mineras transnacionales a Colombia. 315	
3. La reconfiguración del territorio colombiano como un ‘país minero’.....	324
4. Las especiales salvaguardas de las compañías mineras en el sistema de promoción y protección de la inversión extranjera.....	330
Conclusiones preliminares: Capítulo V.....	337
Capítulo VI.....	343
Marmato: una expresión de la ‘colonialidad global’ de la minería de oro en Colombia.....	343
1. Las minas de oro de Marmato en tiempos coloniales.	347
1.1. El Mariscal Jorge Robledo y la búsqueda de ‘El Dorado’.....	350
1.2. El surgimiento de las haciendas mineras y las alianzas familiares.	355
1.3. Nuevos inmigrantes europeos y el mejoramiento de la minería.	360
2. De la encomienda y las haciendas mineras españolas a las compañías mineras británicas. .	362
2.1. Las inversiones de John Diston Powles en la nueva República.....	365
2.2. Las especiales prerrogativas otorgadas a la Goldschmidt.....	370
2.3. Las primeras compañías mineras: la Colombian Mining Association y la Mariquita and New Granada Mining Company.	375
2.4. De la Western Andes Mining Company Ltd. al General Vásquez Cobo.....	381
2.5. Las minas ‘recuperadas’ por la Nación regresan a manos británicas.....	389
3. La transformación del rol del Estado en la minería y la disputa por la soberanía de los recursos auríferos en el siglo XX.	396
3.1. El debate público-privado sobre el control y la explotación de los recursos auríferos y las políticas anti-monopolio.	396
3.2. El nuevo modelo estatal sobre el control y la explotación de los recursos auríferos: 1940 – 1980. 398	
3.2.1. La división del cerro de Marmato: La ley 44 de 1946 y el Decreto 2223 de 1954.....	398
3.2.2. La política minera en Marmato bajo el ‘Estado desarrollista’.....	401
3.3. La re apropiación del control sobre los recursos auríferos al finalizar la guerra fría.	404
3.3.1. El Decreto 2064 de 1980: La empresa estatal <i>Ecominas</i> y el contrato de ‘aporte’.....	404
3.3.2. Del empoderamiento legal a la desposesión de los mineros tradicionales.	405
3.3.3. El ‘abandono’ estatal de las minas de Marmato y el paso hacia la ‘gran minería’ canadiense. 407	
4. La ‘locomotora minera’ en Marmato.....	411
4.1. La llegada de la Gran Colombia Gold.	411
4.1.1. La destrucción de los instrumentos de trabajo y el cierre de las minas.	416
4.1.2. La resistencia: las acciones de defensa del territorio y de la minería tradicional.	419
4.1.3. Entre la cara amable de la empresa y las acciones represivas.	423
4.2. La disputa entre la minería tradicional a pequeña escala y la gran minería en la jurisdicción constitucional.	431

4.2.1. Desarrollo vs. desarrollo(s).	431
4.2.2. El dilema de defender el territorio ‘en las calles’ o ‘en los tribunales’.	438
4.2.3 La sentencia T-438 de 2015: La protección constitucional de los pueblos indígenas Cartama y de las comunidades afrodescendientes de Marmato.	441
4.2.4. La nulidad de la decisión del tribunal constitucional.	443
4.2.5. La sentencia SU-133 de 2017: La protección del derecho a la participación y del derecho a la consulta previa.	443
4.2.6. La compañía minera desafía nuevamente la decisión del tribunal constitucional.	450
4.2.7. Retos de la implementación de la sentencia que confirmó la Corte Constitucional.	453
4.3. El congelamiento regulatorio y la demanda de la GCG ante instancias supra-constitucionales.	454
Conclusiones preliminares: Capítulo VI.	458
Conclusiones generales.	466
Referencias bibliográficas y fuentes.	484
Libros.	484
Capítulos de libro.	497
Artículos académicos.	504
Tesis.	510
Fuentes Jurídicas.	511
Decisiones Judiciales.	511
Documentos de Política Pública.	514
Leyes.	516
Decretos.	520
Resoluciones.	526
Documentos de Organismos Internacionales.	527
Acuerdos Internacionales de Inversión.	531
Casos ante el Sistema Internacional de Arbitraje de Inversiones.	531
Informes.	533
Entrevistas en Medios de Comunicación.	535
Ponencias.	535
Notas de Prensa	536
Documentos en Línea.	541
Páginas Web.	542
Materiales Audiovisuales.	546
Fuentes de archivo.	546
Libros de época.	551
Entrevistas realizadas por la autora.	552
Anexos.	554

Abreviaturas.

AEM. Áreas Estratégicas Mineras.

AGA. AngloGold Ashanti.

AII. Acuerdos Internacionales de Inversión.

ANDI. Asociación Nacional de Empresarios de Colombia.

ANLA. Agencia Nacional de Licencias Ambientales.

ANM. Agencia Nacional de Minería.

APP. Acuerdos para la Prosperidad.

ASOMITRAMA. Asociación de Mineros Tradicionales de Marmato.

ASOJOMAR. Asociación de Joyeros de Marmato.

BM. Banco Mundial.

BIT. Tratados Bilaterales de Inversión.

CONPES. Consejo Nacional de Política Económica Social.

GCG. Gran Colombia Gold.

GPS. Sistema Generalizado de Preferencias.

CEPAL. Comisión Económica para América Latina y El Caribe.

CIADI. Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones.

CERI. Canadian Energy Research Institute.

CIDA. Canadian International Development Agency.

DIAN. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

ECOMINAS. Empresa Colombiana de Minas.

ECOSOC. United Nations Economic and Social Council.

EIA. Estudio de Impacto Ambiental.

FMI. Fondo Monetario Internacional.

GATT. General Agreement on Tariffs and Trade.

GPI. Gobierno Privado Indirecto.

IAN. Instituto de Asuntos Nucleares.

IED. Inversión Extranjera Directa.

ICME. Consejo Internacional en Metales y Ambiente.

ISDS. International State Dispute Settlement.

ISI. Industrialización por Sustitución de Importaciones.

IIED. Instituto Internacional para el Ambiente y Desarrollo.

IFC. Corporación Financiera Internacional.

IFI. Instituto de Fomento Industrial.

INGEOMINAS. Instituto Colombiano de Geología y Minería.

IRIC. International Resources Investment Corporation.

IVA. Impuesto al valor agregado.

GMI. Iniciativa Minera Global.

IBRD. The International Bank for Reconstruction and Development.

MINERALCO. Minerales de Colombia S.A.

MINERCOL. Empresa Nacional Minera Ltda.

MMSD. Mining Minerals and Sustainable Development Project.

NOEI. Nuevo Orden Económico Internacional.

NAFTA. North American Free Trade Agreement.

OAM. Oficina Ambiental de Minería.

OCDE. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

OMC. Organización Mundial del Comercio.

ONG. Organización no gubernamental.

ONU. Organización de Naciones Unidas.

PIB. Producto Interno Bruto.

PND. Plan Nacional de Desarrollo.

PSACs. Programmatic Structural Adjustment Credits.

PSALs. Programmatic Structural Adjustment Loans.

RUCOM. Registro Único de Comercializadores de Minerales.

SGC. Servicio Geológico Colombiano.

SOE. State Owned Enterprises

SPRN. Soberanía Permanente sobre los Recursos Naturales.

TLC. Tratado de Libre Comercio.

TWAIL. Third World Approaches International Law.

UNCITRAL. United Nations Commission on International Trade Law.

UNCTAD. United Nations Conference on Trade and Development.

UNEP. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.

UPME. Unidad de Planeación Minero Energética.

WBCSD. Consejo Mundial de Comercio para el Desarrollo Sostenible.

ZCCM. Zambia Consolidated Cooper Mines.

Lista de imágenes.

Figura N° 1. Gráfica de la arquitectura del proceso de diseño del marco jurídico e institucional de la minería en Colombia.

Figura N° 2. Gráfica del ‘enmarañamiento’ de los actores transnacionales en el diseño de la política minera en Colombia en un contexto de gobernanza global.

Figura N° 3. Gráfica del aumento del precio del oro en el mundo en el periodo comprendido entre 1998 y 2016.

Figura N° 4. Gráfica del alto porcentaje de participación de las compañías mineras en la Bolsa de Valores de Toronto en comparación con otras bolsas de valores.

Figura N° 5. Gráfica del porcentaje de la inversión canadiense en el sector minero en el mundo en el periodo comprendido entre 1998 y 2010.

Figura N° 6. Gráficas de la tendencia de la inversión canadiense en Colombia en el periodo comprendido entre los años 2003 y 2010 y su especialización por sectores.

Figura N° 7. Gráfica de los títulos mineros en Colombia, distribuidos por materiales y por las hectáreas que abarcan los títulos por Departamentos.

Figura N° 8. Mapa de las reservas auríferas en Colombia por municipios.

Figura N° 9. Fotografía 1 del mapa de la Provincia de Antioquia en la República de Colombia y de sus minerales, compilado por el Secretario de Estado, Dr. J. W de Restrepo en 1822 y publicado por Carlos Hauswolff en Londres en 1824. En la imagen aparecen las minas de oro y plata de Marmato, Supía y Quiebralomo pertenecientes a la Provincia de Popayán, colindantes con el río Cauca.

Figura N° 10. Fotografía 2 del mapa de la Provincia de Antioquia en la República de Colombia y de sus minerales, compilado por el Secretario de Estado, Dr. J. W de Restrepo en 1822 y publicado por Carlos Hauswolff en Londres en 1824. En la imagen aparecen las minas de oro y plata de Marmato, Supía y Quiebralomo, equidistantes a las minas de oro y plata de Mariquita y Sana Ana.

Figura N° 11. Fotografía 1 del mapa topográfico de las principales minas de oro y plata pertenecientes a la *B.A. Goldschmidt* situadas al costado occidental del Río Cauca hacia Chocó en la Provincia de Antioquia, elaborado por Carlos Hauswolff y Lorenzo Bark.

Figura N° 12. Fotografía 2 del mapa topográfico de las principales minas de oro y plata pertenecientes a la *B.A. Goldschmidt* situadas al costado occidental del Río Cauca hacia Chocó en la Provincia de Antioquia, elaborado por Carlos Hauswolff y Lorenzo Bark.

Figura N° 13. Fotografía de un plano dibujado a mano de la mina La Manta en Santa Ana, Colombia, elaborado en 1826.

Figura N° 14. Imagen de la división del cerro ‘El Burro’ entre la parte alta y la parte baja.

Figura N° 15. Fotografía del monumento de ‘La Bruja’ en la antigua plaza de Marmato, en la parte alta del cerro.

Figura N°16. Fotografías de la sede de la Asociación de Mineros Tradicionales de Marmato - ASOMITRAMA.

Figura N°17. Fotografías de la Casa de la Cultura de Marmato, actualmente ubicada en la parte baja del cerro.

Figura N°18. Fotografías del Centro Educativo de Marmato ubicado en la parte alta del cerro.

Figura N° 19. Fotografía de la Iglesia de Marmato en el atrio, ubicada en la parte alta del cerro.

Figura N° 20. Fotografía del atrio en la parte alta del cerro, lugar al que fue trasladada la plaza principal de Marmato después de la llamada ‘avalancha’.

Figura N° 21. Fotografías de los coches dentro de una de las minas en la parte alta del cerro.

Figura N° 22. Fotografía de los cables en la parte alta del cerro.

Figura N° 23. Fotografías de un socavón en un día de trabajo en la mina.

*“Lo que apasiona en García Márquez
es pensar un mundo que declina y otro que lo sustituye.
El capitalismo rampante que llega con el inocente tren amarillo
que tantas incertidumbres y evidencias,
y tantos halagos y desventuras,
y tantos cambios, calamidades y nostalgias
había de llevar a Macondo,
parte en dos nuestra historia
y cierra un ciclo sin retorno”.*

Piedad Bonnett.

*“Este es amigo, el nudo de nuestra soledad (...).
Es comprensible que insistan en medirnos con la misma vara
con que se miden a sí mismos,
sin recordar que los estragos de la vida no son iguales para todos,
y que la búsqueda de la identidad propia
es tan ardua y sangrienta para nosotros
como lo fue para ellos.
La interpretación de nuestra realidad con esquemas ajenos
sólo contribuye a hacernos cada vez más desconocidos,
cada vez menos libres,
cada vez más solitarios”.*

Gabriel García Márquez.
Fragmento del discurso en la ceremonia de entrega del Premio Nobel de Literatura.
Estocolmo, 1982.

*“Viernes, tras haberle liberado, a pesar suyo, de sus raíces terrenales,
iba a conducirlo hacia ‘otra cosa’.
Él iba a sustituir aquel reino telúrico que le resultaba odioso por otro propio (...).
Un nuevo Robinson se debatía en su antigua piel
y aceptaba de antemano dejar que se derrumbase la isla administrada para sumergirse,
siguiendo a un iniciador irresponsable,
en un camino desconocido”.*

Michel Tournier.
Viernes o los limbos del Pacífico.

Introducción.

1. Planteamiento del problema y resumen del argumento: ¿La recolonización del Estado constitucional o la constitucionalización de la colonia?

¿En qué medida el marco normativo vigente que regula las actividades de minería de oro en Colombia responde primordialmente a los intereses particulares de importantes actores económicos del orden global tales como compañías mineras transnacionales y organismos financieros internacionales? ¿De qué manera ese marco normativo constituye una forma de producción jurídica transnacional que desustancializa el derecho, inhibe los controles democráticos y redefine la idea de lo ‘público’? ¿Cómo se desafía la soberanía del Estado constitucional colombiano a partir del nuevo aparato legal e institucional en el sector minero? ¿Qué noción de desarrollo se establece a través del orden normativo objeto de estudio, y como opera dicha noción opera como una bisagra entre el orden global y el orden interno? ¿Qué patrones y jerarquías coloniales se reactualizan a través del aparato legal e institucional en el sector minero y cómo se reinscribe permanentemente el Estado constitucional colombiano en una lógica (neo) colonial a partir de ese aparato y en una posición periférica en el orden global?

Estas son algunas de las preguntas que surgieron durante el desarrollo de esta investigación al examinar la configuración de la regulación de la minería de oro que se ha emitido en Colombia, bajo el aval del Estado constitucional colombiano y bajo la fuerte influencia de poderosos actores económicos transnacionales desde finales del siglo XX. Al aproximarme a estos interrogantes desde el lente teórico que se presenta en esta tesis, me permitió dar cuenta de la persistencia de jerarquías y patrones coloniales que se reactualizan y que reinsertan permanentemente al país en una posición periférica en el orden global, poniendo en evidencia las continuidades y discontinuidades entre el Estado y la colonia, a la luz de un orden económico global que está basado en la extracción intensiva de recursos naturales y que está guiado primordialmente por una racionalidad económica neoliberal.

Esta aproximación responde al propósito principal de esta investigación de analizar cómo a través del Estado constitucional colombiano se ha consolidado un régimen minero que está inmerso en un paradigma extractivista y que ha dado continuidad a jerarquías y patrones coloniales en el marco de un contexto de ‘colonialidad global’, el cual, está basado a su vez en una lógica de acumulación intensiva de recursos naturales. En este sentido, al examinar el marco normativo de la minería de oro en Colombia, se quiso tratar de entender en qué medida con esta regulación se está poniendo en entre dicho tanto el carácter emancipatorio y moderno del Estado constitucional colombiano, como su aspiración de establecerse como un ente contrario y superior a la colonia y de trascender el pasado colonial.

Mi interés por examinar los lazos que persisten entre el Estado y la colonia en el marco de la regulación actual de minería de oro en Colombia, y la forma en que se continúan reconstituyendo las relaciones entre estos dos entes en un escenario extractivista de ‘colonialidad global’, surgió como consecuencia de una inquietud académica y personal ante los serios efectos sociales y ambientales que se han venido denunciando ante el auge de los llamados megaproyectos de minería en Colombia. Este tipo de proyectos que han sido impulsados con mayor intensidad durante las últimas décadas en varias zonas del territorio colombiano, en su mayoría han sido operados por grandes compañías mineras transnacionales, que también tienen presencia en otros espacios del sur global, como el continente africano.

En este orden de ideas, cuando inicié el proyecto que dio lugar a esta investigación, uno de los aspectos que más me llamaron la atención fue el de una proliferación de denuncias de los llamados ‘conflictos socio-ambientales’, causados ante la creciente y masiva presencia de grandes compañías mineras extranjeras en el territorio colombiano desde finales del siglo XX. Las alertas provenientes de diferentes actores como organismos internacionales de derechos humanos, organizaciones no gubernamentales, entidades estatales y medios de comunicación, y en general, de sectores de la sociedad civil, sobre las graves amenazas y efectos derivados de las actividades mineras a gran escala operadas por compañías transnacionales, tanto en el ambiente como en la vida de las personas y de las comunidades que habitan los territorios que son objeto de dichas actividades, trajeron a mi mente la idea del retorno a los tiempos de la colonia. Los conflictos emergentes como consecuencia de los llamados megaproyectos de

minería, me recordaron los relatos sobre saqueos, ocupaciones, explotaciones y despojos en tiempos coloniales, en la búsqueda de ‘El Dorado’.

Sin embargo, como las administraciones coloniales habían sido eliminadas al menos formalmente en América Latina hacía un poco más de dos siglos, no me resultaba del todo clara la conexión entre las actividades de extracción de recursos que estaban siendo promovidas en pleno siglo XXI en Colombia y en otros países de la región latinoamericana, y las historias de saqueos y explotación de recursos en tiempos coloniales. Esta disociación entre la colonia y el Estado en el siglo XXI, obedecía en parte a mi formación académica en el campo del derecho, enmarcada primordialmente en una visión de raigambre liberal, así como a mi experiencia profesional en el campo de los derechos humanos y del derecho constitucional. Por ello, mis primeras intuiciones en el marco de esta investigación, me indicaban que algunos de los instrumentos de naturaleza liberal imbuidos en el Estado constitucional colombiano en su forma de Estado social de derecho y bajo la forma de un gobierno democrático, resultaban fundamentales para la movilización de las luchas sociales en este campo, así como para la materialización de estas luchas en forma de reivindicación de derechos.

Esta idea preliminar partía de mi comprensión del Estado constitucional colombiano como una versión inacabada del proyecto moderno de Estado y como un ente emancipatorio en permanente construcción. Por esta razón, cuando inicié esta investigación tenía la intuición de que el camino a seguir era tratar de fortalecer o de afinar los instrumentos ya existentes que estaban imbuidos en el mismo Estado, que provenían de una tradición de raigambre liberal, y que permitían la defensa de los derechos de las personas en escenarios extractivistas, como los que me interesaba analizar. Esto es, en escenarios donde se habían producido o se podían producir graves amenazas y daños ambientales y sociales, como consecuencia de las actividades de minería a gran escala llevadas a cabo en su mayoría por compañías transnacionales, que operan principalmente en el sur global, en el marco de una dinámica económica global y que responden a la demanda internacional en materia de recursos.

De acuerdo a las múltiples denuncias que se habían venido publicando sobre las graves consecuencias que generaban ese tipo de actividades, las cuales a su vez habían venido siendo avaladas por el gobierno colombiano a cambio del pago de un muy bajo porcentaje de regalías por parte de las compañías extranjeras, para mí también resultaba más o menos claro al inicio de esta investigación, que con la política minera impulsada en Colombia, se estaba poniendo en entredicho el deber del Estado de defender el interés público y la soberanía nacional. Desde mi punto de vista, la colaboración del Estado con compañías extranjeras para la realización de actividades de minería a gran escala que producían graves efectos sobre el territorio y sobre la vida e integridad de las personas que habitaban en él, encarnaba una seria contradicción con las obligaciones del Estado colombiano según la Constitución Política de 1991; y de manera más específica con las obligaciones de defender la independencia nacional y la integridad territorial, de garantizar los derechos de las y los colombianos, y de proteger las riquezas culturales y naturales de la nación.

Teniendo en cuenta la fuerte influencia que habían tenido sobre el Estado colombiano, algunos actores clave del orden económico global tales como el Banco Mundial, en el diseño y en la configuración del marco jurídico bajo el cual se estaban llevando a cabo esas actividades extractivas, para mí también resultaba más o menos clara la contradicción que acarrea ese nuevo régimen extractivista de gobernanza global frente a las obligaciones del Estado de defender la soberanía nacional, que según la Constitución colombiana reside en el pueblo y junto con el respeto por la autodeterminación de los pueblos, es fundamento de las relaciones exteriores.

En este sentido, una de las preguntas iniciales de mi investigación estaba orientada *primero*, por el interés de comprender cómo se desafiaba el principio constitucional de la soberanía nacional por actores del orden económico global como las compañías mineras transnacionales y de organismos financieros internacionales en el marco de un escenario extractivista; *segundo* por la intención de demostrar cómo resultaba vulnerado dicho principio a causa de la realización de las actividades extractivas a gran escala por parte de empresas mineras extranjeras, bajo el propio aval del Estado constitucional colombiano; y *tercero*, por la idea de articular el análisis del problema que me planteaba con un lente teórico que me permitiera

construir una respuesta orientada a reivindicar la importancia de la soberanía del Estado constitucional colombiano en un escenario global basado en la extracción intensiva de recursos.

Sin embargo, el interrogante que me había planteado de manera preliminar, empezó a hacerse cada vez más complejo a medida que avanzaba en la investigación, al observar que el Estado constitucional colombiano en muchos casos no solo no había ‘podido’ rechazar las demandas en materia de extracción de recursos de las compañías mineras extranjeras y de los organismos internacionales, ni sustraerse a las políticas impuestas ‘desde arriba’; sino que además, al parecer el Estado tampoco había ‘querido’ resistirse a tales políticas, y por el contrario, en muchos escenarios había prestado su aval a las mismas. En efecto, el consentimiento del Estado colombiano sobre este tipo de actividades se había manifestado a través de las distintas normas y actuaciones emanadas de las autoridades que lo representaban, y estas a su vez, habían justificado sus decisiones alegando principalmente la importancia de traer ‘desarrollo’ y ‘progreso’ al país.

Sin embargo, esto no resulta extraño teniendo en cuenta que una de las estrategias más comunes que han sido utilizadas históricamente por los Estados para promover el ‘desarrollo económico’ en sus territorios, ha sido la de extraer recursos naturales, ya sea a través de los mismos Estados cuando existe una política de nacionalización de recursos, como ocurrió de manera reciente en algunos países del cono sur en América Latina, o ya sea a través de compañías extranjeras del sector privado, como ha venido ocurriendo con mayor intensidad en otros países de la región latinoamericana como Chile y Colombia. Igualmente, sobre este punto cabe recordar que la idea de que la extracción de recursos trae desarrollo, está estrechamente ligada a la concepción clásica que surgió después de la segunda guerra mundial y que equipara el desarrollo primordialmente con el crecimiento económico, la acumulación y la expansión continua y permanente de capital.

Por esta razón, en varios países de América Latina desde finales del siglo XX se impulsó una política de reforma de las legislaciones mineras bajo los lineamientos del Banco Mundial, que estuvo orientada principalmente a privatizar el sector de la minería, relegando al Estado a un

papel de ente regulador y atribuyendo al sector privado de manera casi exclusiva el papel de operador de las actividades extractivas. Esta oleada de reformas trajo a su vez una proliferación de normas en el sector minero en toda la región latinoamericana, que en Colombia se concretó principalmente en la Ley 685 de 2001, por medio de la cual se expidió el nuevo Código de Minas. Esta norma vino acompañada de otras reformas principalmente de tipo fiscal y ambiental, que también estuvieron orientadas a facilitar las condiciones para que las grandes compañías extranjeras pudieran llevar a cabo sus operaciones en el territorio colombiano sin mayores obstáculos.

Así, desde finales del siglo XX e inicios del siglo XXI se consolidó en Colombia al igual que en otros países de América Latina, todo un aparato legal e institucional favorable a la realización de actividades de minería a gran escala por parte de grandes compañías extranjeras. Esta política tuvo continuidad bajo el primer mandato del gobierno del Presidente Juan Manuel Santos, quien utilizó la metáfora de la ‘locomotora minera’, para referirse a la política minera en el marco del Plan Nacional de Desarrollo ‘*Prosperidad para todos*’ (en adelante, PND) aprobado para el periodo 2010 – 2014.

Al respecto, el PND en el acápite llamado *Locomotoras para el crecimiento y la generación de empleo* estableció lo siguiente: “La quinta locomotora de crecimiento es el sector minero-energético. Es innegable que este sector es y será en los próximos años uno de los ejes centrales de la economía colombiana (...). En 2009, la participación del sector minero-energético en la inversión extranjera directa total fue de casi 80%, y en las exportaciones totales ésta ya supera el 50%”¹. Con la ‘locomotora minera’ a su vez se dio continuidad a los planes de desarrollo anteriores que se impulsaron bajo los dos mandatos del ex Presidente Álvaro Uribe Vélez entre los periodos 2002 – 2006 y 2006 – 2010, en los que también se proyectaba a Colombia como un país minero. Por su parte, desde el año de 1991 con el gobierno de César Gaviria Trujillo (1991 – 1994), de Ernesto Samper Pizano (1994 – 1998) y de Andrés Pastrana Arango (1998 – 2002) se habían venido estableciendo las condiciones

¹ Departamento Nacional de Planeación, “Crecimiento sostenible y competitividad” *Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 Prosperidad para todos, Más empleo, menos pobreza y más seguridad*. Imprenta Nacional de Colombia, 2011: 208.

normativas e institucionales necesarias para abrir las puertas del país a la inversión extranjera, incluyendo la inversión en el sector de la minería.

Una de las afirmaciones que más me llamó la atención del PND 2010 – 2014 emitido durante el primer mandato del Presidente Juan Manuel Santos, fue la que señalaba que Colombia, en lugar de ser percibida como un Estado fallido, se convertiría en una economía emergente y atractiva para la inversión². Esta afirmación llamó mi atención particularmente por el imaginario de Estado que traía consigo y que envolvía la dicotomía: ‘Estado extractivista vs. Estado ‘fallido’.

Por otro lado, la denominación de la ‘locomotora minera’, desde mi punto de vista también resultaba problemática debido a que albergaba una contradicción en sí misma. Tal como lo explica Arturo Escobar, si bien con la figura de la ‘locomotora’, el gobierno colombiano quería hacer alusión a la idea del futuro o del ‘progreso’, en realidad estaba utilizando una figura del pasado como lo son las locomotoras o a una figura ‘anacrónica’ y particularmente del siglo XIX³. Al respecto, Escobar sostiene que:

“El extractivismo viene de un mundo ya anacrónico del pasado porque es un mundo que viene destruyendo el planeta pero que sigue siendo la solución a los problemas que el mismo mundo crea, la locomotora del desarrollo que arrolla. ¿Cómo es que la solución al arrollamiento del planeta puede ser una locomotora del desarrollo? Eso no tiene sentido para nadie pero tiene muchísimo sentido al mismo tiempo en una lógica moderna, y el problema fundamental es que siga teniendo tanto sentido sobre todo para las élites y para las academias”⁴.

² Departamento Nacional de Planeación, “Hacia la prosperidad democrática. Visión 2010 – 2014” *Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 Prosperidad para todos, Más empleo, menos pobreza y más seguridad*. Imprenta Nacional de Colombia, 2011: 21.

³ Escobar, Arturo. Entrevista: “Cómo se puede comprender críticamente el fenómeno de las locomotoras minero-energéticas en Colombia” *Palabras al margen*, 13 de Agosto de 2013. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=W6AoupJv3DU>.

⁴ Escobar, Arturo. Ponencia: “Legalidades pluriversales: la perspectiva de la Tierra y de los pueblos-territorio” en Conferencia *Conversaciones sobre el Sur Global*. Doctorado en Derecho de la Universidad del Rosario, 24 de Agosto de 2015. Disponible en: <http://www.urosario.edu.co/Home/Principal/Eventos/Facultad-de-Jurisprudencia/Conversaciones-sobre-el-Sur-Global/>.

Según Escobar, esta estrategia discursiva obedece en gran parte a la necesidad del modelo neoliberal de producir a gran escala cierta cantidad de recursos, para lo cual, es necesario contar con la participación tanto de los gobiernos como de las compañías transnacionales para contribuir a la acumulación de capital y a que el capitalismo siga creciendo y expandiéndose. Esta idea también nos permite entender por qué el auge en la búsqueda de recursos naturales en países como Colombia, responde a una idea de desarrollo industrial, de tecnología con grandes inversiones del capital, predominantemente extranjero y de la demanda de una gran cantidad de esos recursos.

Asimismo, bajo esta idea y de manera similar a lo ocurrido en el periodo posterior a la segunda guerra mundial, generalmente suelen resultar excluidas visiones del desarrollo que implican a su vez diferentes modos de vida, provenientes de diversos grupos, poblaciones y comunidades, que según la racionalidad neoliberal no generan suficiente acumulación de capital y no le dan un manejo eficiente al territorio según las necesidades de ese modelo económico. Por esto, Escobar sostiene que “hay que darle la vuelta a la película”, porque los compromisos con la gente tienen que estar primero, a pesar de que hoy estén subordinados a los dictámenes de las necesidades de acumulación de capital y de deuda de préstamos⁵.

Por su parte, en el PND 2010 - 2014 las llamadas locomotoras para el crecimiento y la generación del empleo fueron definidas como sectores que avanzaban “más rápido que el resto de la economía”⁶; explicando así que dentro de las distintas locomotoras se destacaba la del sector minero-energético. En palabras del gobierno nacional esa locomotora y otras como la de infraestructura de transportes eran sectores que ya tenían los “motores prendidos” y que estaban “avanzando a un ritmo mayor que las demás”⁷. En este sentido, el gobierno comparó a su vez la ‘locomotora minera’ con las de otros sectores como el sector agropecuario, el cual fue definido como “una locomotora que se encuentra en movimiento, pero en velocidad

⁵ Escobar, Arturo. Entrevista: “Hay que abandonar la idea afanosa del crecimiento económico” *El Espectador*, 2 de Septiembre de 2015. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/economia/hay-abandonar-idea-afanosa-del-crecimiento-economico-articulo-583450>.

⁶ Departamento Nacional de Planeación, “Crecimiento sostenible y competitividad”, 65.

⁷ *Ibid.*

inferior a su verdadero potencial”⁸. En el PND también se señaló que “las estimaciones al alza de los precios internacionales de la canasta minero-energética y la creciente actividad de exploración en el territorio nacional, muestran claramente el papel crucial que tendrá este sector en la economía colombiana en los próximos años”⁹.

Según el PND la estructura productiva de Colombia era de bajo nivel y estaba conformada por bienes y servicios de bajo valor agregado por lo que “en la estructura exportadora del país predominan bienes primarios y no productos de sectores con mayor capacidad de generación de valor agregado como las manufacturas con contenido tecnológico”¹⁰. El gobierno nacional señaló que esta situación se veía reflejada en el aumento de la participación del sector primario en la estructura productiva del país, debido “principalmente a la importancia que han cobrado los sectores extractivos”¹¹.

Frente a esta situación, el gobierno nacional incluyó en el PND dentro de los llamados ‘Programas de promoción de la asociatividad’, un programa denominado ‘Programa de desarrollo de proveedores’. El propósito de este programa, cuya implementación además iniciaría con la locomotora-minero energética dada su importancia para el país, era en palabras del gobierno “cubrir satisfactoriamente las necesidades de las grandes empresas, como por ejemplo, las multinacionales ubicadas en Colombia”¹². En este sentido, el PND estableció que debía buscarse la transformación tecnológica de los proveedores de grandes empresas y para ello debería incluirse en el programa “un componente de asistencia técnica para el fortalecimiento de capacidades y para la negociación de contratos de largo plazo con las grandes empresas”¹³.

En relación con la regulación de la actividad minera, el gobierno colombiano sostuvo que se debía crear un marco institucional sólido y confiable, con canales de comunicación con otros sectores que permitiera aumentar la inversión privada. De esa manera, se resaltó la necesidad

⁸ *Ibid.*

⁹ *Ibid.*, 66.

¹⁰ *Ibid.*, 212.

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid.*, 222.

¹³ *Ibid.*

de revisar las competencias y funciones de las autoridades en el sector minero; de crear la Agencia Nacional de Minería – ANM cuya función principal es expedir títulos mineros dejando las labores de fiscalización a otros actores; y de reducir los tiempos de respuesta en los trámites de títulos mineros y otros procedimientos como el de la expedición de las licencias ambientales. En dicho documento también se dispuso que se debían desarrollar estrategias para aumentar la productividad, formalizar y mejorar la seguridad del sector minero. Por último, en el PND se hizo un gran énfasis en los impactos ambientales derivados de la llamada ‘minería informal’, la cual suele ser asociada principalmente a la minería tradicional y a pequeña escala. Sin embargo, en el documento no se hizo el mismo énfasis sobre los graves efectos de tipo social y ambiental que se producen como consecuencia de las actividades extractivas a gran escala desarrolladas por las grandes compañías mineras extranjeras.

De esta manera, el argumento del ‘desarrollo’ utilizado reiteradamente por el gobierno colombiano para justificar la creación de un aparato institucional y legal que resultaba especialmente favorable para la realización de actividades extractivas perpetradas por grandes compañías extranjeras en el territorio colombiano, bajo la metáfora de una figura anacrónica, como lo es la ‘locomotora’, me hizo re pensar algunos de los interrogantes que me había planteado inicialmente en esta investigación, sobre el desafío de la soberanía del Estado en un escenario extractivista. Esto me llevó a preguntarme particularmente sobre las relaciones que persisten entre el Estado constitucional colombiano y nuestro pasado colonial, a partir del régimen legal de minería que se estaba consolidando bajo la política de la ‘locomotora minera’.

Así, la problemática derivada de la adhesión por parte de los Estados del sur global como Colombia a este tipo de políticas extractivas que suelen ser impuestas ‘desde arriba’, a la vez que son guiadas por una visión unívoca del desarrollo, me hizo repensar el problema que me había planteado inicialmente, como una permanente ‘re-colonización del Estado constitucional’ en un escenario extractivista, entendiendo por ello la forma en la que bajo las nuevas formas políticas y jurídicas se siguen reproduciendo jerarquías y patrones coloniales que desafían constantemente la organización política del Estado constitucional, asumiendo

que este es un ente ‘moderno’ con el que se pretendió trascender el pasado colonial y sus prácticas y discursos opresores, y por lo tanto, la antítesis de un régimen colonial. Esta aproximación a mi problema de investigación que surgió en el transcurso de la misma, implicaba repensar el problema de la inserción del Estado colombiano en un modelo (neo)extractivista, a partir de una revisión de los vínculos que existen no solo entre el Estado constitucional colombiano y el orden económico global que está inmerso en una racionalidad neoliberal, sino entre el Estado constitucional y nuestro pasado colonial.

Sin embargo, también empecé a preguntarme si las jerarquías y los patrones coloniales que seguían reproduciéndose como consecuencia del proyecto (neo)extractivista que se estaba consolidando en el país, podían mantenerse no a pesar del Estado mismo sino debido a su existencia. Al reconocer al Estado constitucional colombiano como una de las causas mismas del problema del re surgimiento de prácticas extractivas (neo) coloniales en pleno siglo XXI, también empezó a cobrar más sentido el planteamiento del pensamiento decolonial, según el cual, ‘la modernidad y la colonialidad son dos caras de la mismas moneda’ que sugiere que la modernidad no puede existir sin la colonialidad. De esta manera, no solo empecé a reflexionar sobre el problema planteado como un fenómeno de la ‘re-colonización del Estado constitucional’ en los términos atrás descritos, sino que empecé a dudar del supuesto que asume al Estado como la anti-tesis de la colonia, para repensar el problema planteado como ‘la constitucionalización de la colonia’, ante la dificultad de encontrar periodos de tiempo en el régimen de explotación y acumulación de recursos naturales en los que no se reprodujeran patrones y jerarquías coloniales y ante la sospecha de que el mismo Estado necesitaba de la continuidad de estos elementos para su constitución y funcionamiento en el marco del orden global.

Así, el problema que me había planteado cuando inicié esta investigación, empecé a pensarlo por un lado, como una forma de permanente ‘re-colonización del Estado constitucional’ a través de las llamadas industrias extractivas del siglo XXI y por otro lado, como una especie de estrategia de ‘constitucionalización de la colonia’ que permitía la constitución y el funcionamiento del mismo Estado. A pesar de que en ambos casos se plantea la continuidad de jerarquías y relaciones de dominación similares a las que tuvieron lugar en tiempos

coloniales, pero bajo categorías políticas modernas como el Estado constitucional colombiano y bajo formas jurídicas contemporáneas, en el segundo escenario se pone en entredicho la tensión Estado-colonia. Tal como lo expliqué anteriormente, la dificultad de encontrar a lo largo de esta investigación momentos donde el Estado colombiano hubiera ejercido genuina y efectivamente su ‘soberanía’ sobre los recursos naturales, desde los primeros años de la República, también me hicieron repensar el problema inicial de mi investigación en estos términos.

Al repensar el problema de esta investigación desde esta perspectiva también implicó empujarme a cuestionar la comprensión del mismo Estado constitucional como un ente ‘emancipatorio’ y ‘moderno’ con el que se pretendían trascender las jerarquías y relaciones de dominación de tiempos coloniales. Esto a su vez me impulsó a examinar dimensiones ocultas para mí hasta ese momento del Estado constitucional colombiano, y así poder determinar y analizar los legados, jerarquías y patrones coloniales que este arrastraba. Esta dimensión del problema también me obligó a examinar la relación Estado-colonia, y a tratar de comprender sus continuidades y discontinuidades, más allá de la historia tradicional que presupone pensar al Estado como un ente con el que se pretendió superar el pasado colonial. Esta lectura me llevó a su vez a interrogar al Estado mismo, su naturaleza y su rol, para comprender el resurgimiento en pleno siglo XXI de un régimen legal e institucional basado en la extracción intensiva de recursos naturales, donde el Estado constitucional colombiano ha jugado un papel esencial en su propia reinserción dentro de este régimen bajo una lógica (neo)colonial.

El aval que el Estado constitucional colombiano ha prestado para ello, se ha manifestado de distintas maneras, una de ellas es la creación de normas a nivel nacional, bajo la fuerte influencia de importantes actores en el orden económico global. En efecto, uno de los debates centrales en el marco de las discusiones sobre los vínculos entre el constitucionalismo y el neoliberalismo en un escenario de gobernanza global, versa sobre la fuerte influencia que han ejercido actores económicos transnacionales que han sido esenciales en los procesos de producción de normas en el ámbito doméstico, para poder llevar a cabo ciertas actividades económicas como las actividades de minería.

Desde este punto de vista, ha cobrado vigencia la idea de un derecho transnacional y del resurgimiento de una nueva *lex mercatoria* a través de la cual se ha ido configurando la arquitectura jurídica necesaria para que actores económicos privados que integran el orden económico global, como lo son las compañías mineras transnacionales, puedan actuar libremente y darse a sí mismas sus propias reglas sin que la soberanía de los Estados represente un obstáculo para ellos. En esta medida, el rol que ha desempeñado el Estado constitucional colombiano, en la reinscripción de una lógica (neo)colonial basada en la extracción intensiva de recursos ha sido fundamental, debido a que ha sido el mismo Estado el que ha moldeado sus normas e instituciones, acomodando sus intereses a las necesidades de las fuerzas económicas del mercado global. Estos intereses se han visto reflejados en la configuración de un marco normativo y de un aparato institucional, que guarda correspondencia con las demandas del modelo económico neoliberal, para cuyos propósitos ha sido clave la colaboración de un Estado legalista que ha moldeado su ordenamiento jurídico para proveer seguridad jurídica a los derechos de propiedad de los inversionistas extranjeros en el sector minero y a sus expectativas.

En este sentido, la figura del Estado en su acepción tradicional de origen westafaliano, ha dejado de ser un referente para explicar de manera suficiente las dinámicas del derecho actual y los intereses que este protege. En cierta medida, el derecho emanado del Estado ha sido sustituido por un derecho de tipo ‘transnacional’. Asimismo, tal como se explica en esta tesis, este derecho ha sido producido en el marco de la dinámica de la economía global bajo la fuerte influencia de poderosos actores como lo son los organismos financieros internacionales y las corporaciones transnacionales, cuyas actuaciones están orientadas fundamentalmente por intereses económicos privados, y que son a la larga los que terminan por definir, cuáles son los estándares que deben orientar sus propias actuaciones, y cómo deben ajustarse a estos estándares nociones como las de ‘interés público’ e ‘interés general’.

2. Elementos teóricos y conceptuales.

Para abordar en esta tesis el problema de la reinscripción del Estado constitucional colombiano en una lógica (neo) colonial a partir del auge de las llamadas industrias extractivas en el marco de una economía global orientada por una racionalidad neoliberal, decidí acotar mi problema de investigación al estudio del marco normativo que regula de manera específica la actividad de la minería de oro en Colombia, por ser el oro uno de los símbolos más representativos que nos une con nuestro pasado colonial.

Valiéndome del concepto de ‘colonialidad’ emanado de la crítica decolonial¹⁴, y articulándolo con las nociones de ‘gobierno privado indirecto’ de autoría de Achille Mbembe y de ‘trampa territorial’ de John Agnew¹⁵, voy a analizar el problema que se plantea en esta tesis sobre cómo a través del Estado constitucional colombiano se ha configurado un régimen de tipo transnacional en el sector minero, que a su vez ha permitido dar continuidad a jerarquías y patrones (neo)coloniales, que son reactualizados de acuerdo a la naturaleza y dinámicas de las actividades extractivas del siglo XXI y bajo las formas jurídicas y políticas modernas.

El lente teórico que presento en el primer capítulo de esta tesis, va a permitir comprender el cuestionamiento hecho al Estado constitucional y al discurso hegemónico del desarrollo como proyectos emancipatorios. Partiendo de la idea de que la modernidad no es un estado superior a la colonialidad, en donde esta última es trascendida por aquella, sino que la modernidad y la colonialidad se constituyen mutuamente, los elementos teóricos y conceptuales que se

¹⁴ Tal como se explica ampliamente en el primer capítulo de esta tesis la idea de la ‘colonialidad’ sugiere pensar en la continuidad que persiste en nuestros días de los patrones y jerarquías coloniales, así como en las relaciones constitutivas entre colonialidad y modernidad, tanto en términos materiales como en términos culturales. Con esta idea emanada del pensamiento decolonial también se hace énfasis en el planteamiento según el cual el predominio de una cultura racista/colonial global en el sistema-mundo capitalista tiene sus orígenes históricos en la expansión colonial europea.

¹⁵ Por un lado, la noción de gobierno privado indirecto del africanista Achille Mbembe hace alusión a la forma en la que se termina ‘privatizando la soberanía’ en los Estados constitucionales del sur global, y particularmente en contextos (neo)coloniales con intensas prácticas extractivas. Por otro lado, la noción de la soberanía como una ‘trampa territorial’ de autoría del geógrafo crítico John Agnew se refiere a la relación entre el reconocimiento de la soberanía de los Estados del sur global y el control sobre sus recursos naturales. Con esta noción el autor explica como los ‘nuevos’ Estados o las antiguas colonias son considerados como Estados soberanos y son integrados al sistema económico mundial siempre y cuando ejerzan la soberanía sobre los recursos naturales de acuerdo a la dinámica de la política económica mundial en materia de extracción de recursos y como condición de ser incluidos en el sistema inter-nacional. Ambas nociones se desarrollarán y explicarán ampliamente en relación con el problema de estudio de esta investigación en el capítulo I de esta tesis y se relacionarán con algunos de los conceptos de los teóricos latinoamericanos posdesarrollistas tales como el de extractivismo ‘progresista’ y extractivismo ‘conservador’.

exponen en la primera parte de esta tesis me van a permitir explicar en qué medida algunos mecanismos y dispositivos del Estado constitucional colombiano, como el discurso del ‘desarrollo’, en tanto productos de la modernidad, han permitido que se reproduzcan y se reactualicen poderosos legados coloniales.

Asimismo, la perspectiva teórica desde la que parto en esta investigación, me va a permitir articular adecuadamente el problema esbozado con el contexto de ‘colonialidad global’ en el que se ubica dicho problema, y que está relacionado con un fenómeno de reprimarización de la economía para la producción intensiva de *commodities* o de materias primas que tienen poco valor agregado. Este tipo de bienes que son producidos primordialmente para la especulación en los mercados financieros, pueden generar problemas como la llamada ‘enfermedad holandesa’¹⁶ y según la noción acuñada por el geógrafo crítico David Harvey, acarrear procesos de ‘acumulación por desposesión’.

Tal como se explica en esta tesis, los procesos y actividades mineras que han sido avalados bajo el marco normativo que es objeto de estudio, se han producido bajo una lógica del sistema-mundo e implican ‘nuevas’ formas de acaparamiento de bienes y recursos naturales mediante su privatización y mercantilización, por parte de actores que juegan un papel fundamental en la economía global como lo son las compañías transnacionales, de la mano de los Estados nacionales. Esta forma de re apropiación de los recursos bajo prácticas (neo)coloniales, constituye una forma de colonialidad de la naturaleza latinoamericana, que es entendida como un ‘otro’ inferior, donde el continente latinoamericano sigue siendo comprendido como un espacio no apto para la vida ‘civilizada’ y un espacio subalterno que puede ser explotado, devastado y reconfigurado de acuerdo a las necesidades del actual modelo (neo)extractivista. En este contexto se genera la invisibilización y la subalternización de formas de vida y conocimientos que son vistos como atrasados o subalternos en la medida en que se considera que estos no contribuyen en mayor medida a la reproducción y acumulación de capital en las proporciones demandadas por el modelo económico vigente.

¹⁶ Véase: Ocampo, José Antonio. “El auge de los precios de productos básicos y el riesgo de enfermedad holandesa en América Latina”. *Boletín informativo Techint* 336 (2011): 25 – 48. Disponible en: <http://www20.iadb.org/intal/catalogo/PE/2012/09733a02.pdf>.

Por otro lado, en un escenario (neo)extractivista¹⁷ como el que se describe en esta investigación, también resulta fundamental la distinción que existe entre países desarrollados y países subdesarrollados, a partir de la cual se ha profundizado la diferencia que existe entre los Estados del norte global y del sur global, que son percibidos a su vez como ‘modernos’ y ‘civilizados’ unos o como ‘atrasados’ y ‘salvajes’ otros. Por su parte, esta diferenciación también ha resultado esencial para la creación de un aparato legal e institucional adecuado para la consolidación de las llamadas ‘industrias extractivas’ y para la satisfacción de la demanda de *commodities* de acuerdo a la dinámica de la política económica global.

El marco legal que se ha venido construyendo y que resulta útil para un modelo (neo)extractivista ha dado lugar a diferentes consecuencias como (i) el vaciamiento del territorio por expulsión violenta o por coerción económica de las comunidades que produce una ‘minería sin gente’; (ii) la creación de nuevas formas de ‘servidumbres mineras’; (iii) la transformación radical de los territorios y ecosistemas, lo cual ocurre, cuando se realizan proyectos de minería a gran escala como de minería a cielo abierto que implican el despojo de pueblos enteros y la destrucción de ecosistemas; (iv) la criminalización de otras formas de minería existentes como la minería tradicional o artesanal, que no se ajustan a los proyectos a

¹⁷ Con la expresión (neo)extractivismo o nuevo extractivismo se hace alusión generalmente al fenómeno también conocido como el ‘boom’ minero, que inició al finalizar el siglo XX y que continúa hasta nuestros días. Este periodo que tuvo un auge importante entre el 2004 y el 2009, se caracteriza por la reactivación de una intensiva actividad de extracción de recursos naturales por parte de grandes compañías de la industria minera en el sur global. Sin embargo, tal como lo explica Michael Dougherty, este concepto ha sufrido diversos matices en sus acepciones. Por un lado, la expresión (neo)extractivismo fue acuñada por Anthony Bebbington para referirse a la correspondencia entre el aumento en la inversión en las industrias extractivas y la emergencia de conflictos sociales y ambientales en América Latina, en el marco de gobiernos adscritos a diferentes ideologías o regímenes políticos. Por otro lado, autores como Eduardo Gudynas, Henry Veltemeyer y James Petras han enfatizado en el marco de este concepto en las economías extractivas que caracterizaron a los gobiernos de la llamada nueva izquierda latinoamericana y que atrajeron inversión extranjera en el sector de la minería, bajo el argumento de que los recursos derivados de dichas actividades debían ser redistribuidos entre la población a través de programas sociales. Por último, Dougherty al referirse a este concepto hace énfasis en la industria y no en los regímenes políticos argumentando que los efectos producidos por dichas industrias son similares independientemente de la orientación del régimen político del cual provengan. Así, bajo esta acepción se considera que en la medida que el fenómeno del nuevo extractivismo obedece primordialmente a las grandes transformaciones que sufrió la industria minera a nivel global, debe enfatizarse en el papel de las fuerzas globales frente al surgimiento de conflictos locales de tipo social y ambiental. Dougherty, Michael. “From the global peripheries to the earth’s core: the new extraction in Latin America”. Deonandan, Kalowatie y Dougherty, Michael (eds.) *Mining in Latin America. Critical Approaches to the new extraction*. Routledge, 2016: 5 - 6.

gran escala impulsados por las compañías transnacionales; (v) la reconfiguración del Estado constitucional y la redefinición de la noción de soberanía nacional para favorecer al ‘gran capital’; y (vi) la disputa por la soberanía nacional al crear normativas, políticas y económicas necesarias para la construcción de un ‘país minero’.

En este sentido es que cobra vigencia el propósito de esta investigación de analizar desde la perspectiva de la colonialidad, el papel que ha jugado el Estado constitucional colombiano en la configuración de un régimen con estas características. Desde esta perspectiva es posible comprender cómo se ha ido perpetuando y/o reconfigurando a través del tiempo la lógica colonial a través de diversas instituciones y categorías políticas modernas que han ido surgiendo y que se han ido transformando; y de qué manera, a través de estas instituciones se ha seguido justificando la fuerza coercitiva del derecho en pro de una idea unívoca y ‘universal’ de progreso y de modernidad.

Ramón Grosfoguel quien es uno de los exponentes del pensamiento decolonial que ha logrado articular las teorías (pos)coloniales con las dinámicas de la política económica global y con las condiciones normativas y sociales que las sostienen, explica que si bien la globalización ha desafiado la suposición westfaliana de que los Estados-naciones son unidades independientes, así como la idea de que las desigualdades sociales se explican por las dinámicas internas de cada Estado, en opinión de este autor en la literatura académica no se ha tratado de manera suficiente la colonialidad de los Estados ‘modernos’ e ‘independientes’. Tampoco lo han sido categorías esenciales para el Estado moderno, tales como las nociones de ‘ciudadanía’, ‘minorías’, ‘identidad nacional’, ‘interés general’ e ‘interés público’, las cuales, han sido construidas históricamente a través de la colonialidad, atribuyéndoles un carácter emancipatorio y moderno sin cuestionar en profundidad el sesgo colonial que arrastran.

En este orden de ideas, el lente teórico que acá se propone para analizar el problema atrás descrito, proporciona una importante herramienta analítica para comprender las complejas continuidades y discontinuidades históricas que han permitido la reactualización de jerarquías y patrones coloniales, en el marco del problema que se plantea específicamente en esta tesis, y que está vinculado a la actividad de minería de oro en Colombia. Con esto también se quiere

examinar la idea explicada por Grosfoguel sobre la continuidad como característica fundamental de la colonialidad, según la cual, aunque se cambie el significado con el tiempo, el predominio de una cultura racista/colonial global en el sistema-mundo capitalista tiene sus orígenes históricos en la expansión colonial europea. Desde esta perspectiva, se quiere explicar en qué medida el extractivismo de la mano del (neo)colonialismo sería una expresión de la colonialidad del poder, por tratarse de estructuras hegemónicas de poder y control que emergieron en los tiempos de la colonia y que han logrado extenderse hasta nuestros días. De manera similar a lo ocurrido en la época de la colonia bajo el llamado ‘mito de la modernidad’, en la actualidad las instituciones políticas y jurídicas de los Estados constitucionales han dado lugar a la creación de una especie de ‘mito del desarrollo’, que ha sido insertado como una piedra angular en las legislaciones mineras. Por su parte, esta noción ha permitido que persista la división entre sociedades superiores o desarrolladas y sociedades inferiores o subdesarrolladas, donde estas últimas aspiran a alcanzar los estándares de las primeras y lograr así su inclusión en el orden económico global.

A partir de lo anterior, para efectos de esta investigación y bajo el lente teórico que se presenta en el siguiente capítulo, también se quieren brindar las herramientas analíticas para problematizar el discurso del desarrollo que se ha insertado en el marco legal que regula las actividades de minería de oro en Colombia, y para indagar cómo ha sido utilizado ese discurso como un dispositivo de poder-conocimiento para la configuración de un régimen (neo)colonial basado en las actividades de minería de oro. Es decir, cómo ha sido insertado el discurso del desarrollo que se analiza en un aparato de poder de naturaleza normativa que a su vez produce efectos económicos y sociales y que tiene aspiraciones de dominación.

En síntesis, al analizar desde esta perspectiva el discurso del desarrollo que se inserta en las normas que son objeto de estudio, se quiere comprender de qué manera el Estado constitucional colombiano mantiene y reactualiza ciertas jerarquías existentes entre las antiguas colonias y metrópolis, y entre los nuevos países del ‘tercer mundo’ y los nuevos imperios, que permiten y justifican la continuidad a las búsquedas (neo)coloniales de recursos en el sur global. Asimismo, también se pretende analizar cómo a través del cuerpo normativo que se examina, se termina definiendo qué es el oro, qué es la montaña, qué tipo de minería

conduce al desarrollo y cuál no, y por último, cuáles son las formas de vida y de ‘desarrollo’ permitidas por el marco legal existente.

3. Aproximación metodológica.

3.1. Enfoque socio-jurídico.

Tal como se explicó en las secciones anteriores de este capítulo introductorio, el objetivo principal de esta investigación es tratar de comprender cómo a través del Estado constitucional colombiano y particularmente, de su aparato normativo e institucional en el sector minero, articulado con el discurso del ‘desarrollo’ que ha sido adoptado por las autoridades del gobierno nacional para diseñar la política minera en Colombia, han podido persistir jerarquías de tipo colonial, que se siguen reproduciendo en un contexto de ‘colonialidad global’, y que hacen que el país siga reinsertándose permanentemente en una posición periférica en el orden global a la luz del paradigma extractivista en el que nos encontramos inmersos.

Dado el análisis de las complejas relaciones entre el derecho y la sociedad que envuelve este problema, las cuales implican una interacción permanente entre el derecho mismo y la realidad social, a la vez que ponen en entre dicho tanto el carácter emancipatorio y ‘moderno’ del Estado constitucional colombiano, como su aspiración de trascender el pasado colonial, la investigación que acá se presenta se aborda desde un enfoque socio-jurídico. Este enfoque permite por un lado, caracterizar el aparato normativo que acá se analiza como un proceso en el que intervienen diversos actores, racionalidades, normas, procedimientos y discursos que operan tanto a escala global como a escala local, y por otro lado, comprender como fue incorporado dicho aparato en el ámbito interno y que efectos ha desplegado a nivel local.

En este sentido, la metodología empleada para llevar a cabo esta investigación implicó la revisión y análisis de una gran cantidad de legislación, de documentos de política pública y de decisiones judiciales, y la utilización de manera articulada de distintos métodos que suelen ser empleados en las investigaciones de tipo cualitativo con un enfoque socio-jurídico y que están orientados a comprender las relaciones de poder que persisten en un contexto global y que se

reflejan en la regulación objeto de estudio; en las racionalidades que descansan detrás de la normatividad estudiada; y en el contexto político, económico y cultural en el que emergió dicho cuerpo normativo y que determinó tanto su existencia como su orientación.

Esto se explica porque a diferencia de lo que ocurre en investigaciones de tipo ‘dogmático’¹⁸ que se realizan tradicionalmente en el ámbito del derecho, en aquellas que son abordadas desde una perspectiva socio-jurídica¹⁹, el análisis del contexto en el que se produce el derecho y las racionalidades que subyacen detrás de este, o lo que se conoce como el ‘subtexto legal’, pueden implicar un énfasis igual o mayor que el del mismo texto legal o las fuentes jurídicas en estricto sentido²⁰.

¹⁸ Sobre las investigaciones en el ámbito del derecho que se realizan desde una perspectiva dogmática, Christian Courtis señala que existe una abrumadora cantidad de publicaciones basadas en investigaciones que se han realizado desde esta perspectiva, y que si bien, las investigaciones de este tipo no se reducen a un solo modelo conceptual sino que pueden consistir en descripciones sistemáticas de un conjunto normativo, en comparaciones entre conjuntos normativos vigentes y/o del pasado, en intentos de solución de problemas interpretativos y de aplicación, entre otros, todos tienen en común una orientación fundamentalmente práctica que impone desde el inicio ciertas tensiones en la medida que el propósito de la ‘dogmática’ es estudiar el ordenamiento jurídico para “conocerlo, transmitir ese conocimiento, operarlo, optimizarlo, mejorarlo”. De esta manera las tareas principales desempeñadas por la dogmática pueden ser de tipo sistematizador u ordenador, de tipo descriptivo o prescriptivo normativo o de tipo crítico-prescriptivo, y dada la finalidad práctica de la investigación dogmática es usual que el producto final contenga una propuesta específica como una propuesta de modificación normativa o de cambio de rumbo de jurisprudencia. Courtis, Christian. “El juego de los juristas. Ensayo de caracterización de la investigación dogmática”. Courtis, Christian (ed.) *Observar la ley. Ensayos sobre metodología de la investigación jurídica*. Editorial Trotta, 2006: 105 – 156.

¹⁹ Sobre la investigación de tipo socio-jurídico, Luciano Oliveira explica que de modo general se denomina de esta manera a las investigaciones de tipo empírico que tienen por objeto el derecho. Este tipo de investigación aspira a desafiar y trascender la falta de potencial renovador de la investigación tradicional en el ámbito del derecho de tipo dogmático que “se mantiene en el círculo del saber constituido”. Asimismo, los objetivos de la investigación de tipo socio-jurídico también se diferencian de aquellos que orientan la investigación dogmática, en la medida que pretenden cuestionar las bases del derecho que se aplica y conceptos en los que se asienta la teoría jurídica. Sobre este punto en particular, Christian Courtis llama la atención sobre el llamado ‘análisis ideológico del derecho’ dentro de la investigación socio-jurídica y señala que este tipo de análisis distingue entre las concepciones neutras o descriptivas y las concepciones negativas o críticas del derecho. En este sentido, este autor se refiere a las normas como marcas de una determinada concepción política, económica y social, o como manifestaciones ideológicas que expresan distintos modos de concebir y valorar la realidad social. Desde este enfoque el discurso jurídico puede ser entendido como un discurso del ejercicio del poder y por lo tanto, en el marco de este análisis se identificarían y caracterizarían elementos como los actores que pueden producir ese discurso, las relaciones de poder en que participan los actores identificados y los mecanismos de distribución del discurso. Oliveira, Luciano. “No me venga con el Código de Hammurabi. La investigación socio-jurídica en los estudios de posgrado en derecho; Courtis, Christian. “Detrás de la ley. Lineamientos del análisis ideológico del derecho. Courtis, *Observar la ley. Ensayos sobre metodología de la investigación jurídica*, 277 – 298; 349 – 392.

²⁰ Véase: Perry-Kessaris, Amanda. (ed.) *Socio-Legal Approaches to International Economic Law: Text, Context, Subtext*. Routledge, 2013; Bananar, R. and M. Travers. 2005. *Theory and Method in Socio-Legal Research*. Hart Publishing, 2005.

3.2. Análisis documental y observación participante de actores del sector minero.

Al respecto, quiero resaltar que además de la revisión de varios documentos de tipo normativo para el análisis del marco jurídico que es objeto de estudio en esta tesis, también tuve la oportunidad de participar en varios seminarios, conferencias y cursos en los que se discutieron diferentes aspectos relacionados con los conflictos derivados de las actividades mineras. Entre los eventos a los que asistí quiero destacar mi participación como asistente en el curso de actualización de la legislación minera colombiana que se llevó a cabo en el mes de marzo de 2017 en la *Universidad Externado de Colombia*. Este curso que estaba auspiciado y dirigido por el Departamento de Derecho Minero de esa Universidad, fue impartido por abogados del sector, que representan a importantes compañías mineras y que hacen parte de prestigiosas firmas de abogados, las cuales a su vez han participado activamente en el diseño e implementación del nuevo régimen minero que se describe y analiza en esta tesis.

Mis apreciaciones sobre las afirmaciones de los participantes de este curso en particular, así como las de otros ponentes de varios seminarios y conferencias sobre la política minera en Colombia que se han llevado a cabo en la ciudad de Bogotá y a los que asistí desde el año 2012, y entre quienes se encontraban también reconocidos actores y conocedores de la política del sector minero y que se han aproximado a esta desde diferentes perspectivas²¹, fueron

²¹ Las diferentes conferencias y seminarios a los que asistí durante todo el periodo que realicé esta investigación, fueron auspiciados principalmente por universidades, entidades estatales, ONGs, agencias de cooperación internacional e institutos de investigación. Dentro de los actores que se han aproximado a esta problemática desde diferentes perspectivas, y a quienes tuve la oportunidad de escuchar en las diferentes conferencias y seminarios a los que asistí, y en algunos casos, la oportunidad de conversar directamente se encuentran: Arturo Escobar (académico), Maristella Svampa (académica y activista), Eduardo Gudynas (académico y activista), Astrid Ulloa (académica), Renán Vega (académico), Ramón Grosfoguel (académico y activista), Manuel Rodríguez Becerra (ex Ministro de Ambiente, académico y activista), Julio Fierro Morales (académico y activista), Fernando Vargas Valencia (académico, abogado y activista), Rodrigo Negrette (académico y activista), Guillermo Rudas (académico y activista), Gloria Amparo Rodríguez (académica y abogada ambientalista), Brigitte Baptiste (ambientalista y directora del Instituto Humboldt), Adriana Camelo (abogada ambientalista), Liliana Ávila (abogada ambientalista), Carlos Lozano (abogado ambientalista), Johanna Rocha (abogada ambientalista), Diana Rodríguez (abogada ambientalista), Jorge Enrique Robledo (Senador), Darío Arenas (líder político del Departamento de Caldas), Oscar Gutiérrez (líder social y político y experto en movimientos sociales y campesinos), José Manuel Álvarez (académico y abogado experto en derecho económico internacional), Carlos Gustavo Arrieta (abogado de corporaciones), Margarita Ricaurte (abogada de compañías mineras), Adriana Martínez (abogada de compañías mineras), Milton Montoya (académico y abogado especialista en derecho minero), Luis Ferney Moreno (académico y abogado especialista en derecho minero), Alejandro Linares (abogado y magistrado de la Corte Constitucional), Ana Carolina González (académica y experta en conflictos

registradas en mis diarios de campo y también me fueron de gran ayuda para el análisis de la documentación estudiada.

Escuchar y observar a estos abogados y a varios de los asistentes de estos eventos, la mayoría de ellos pertenecientes al sector minero tanto en el ámbito público como en el ámbito privado, también me ayudó a comprender varios de los documentos que revisé a lo largo de esta investigación y a resolver algunos de los interrogantes que me planteé en esta tesis. Asistir a este tipo de eventos donde pude escuchar a actores clave del sector minero, me permitió comprender la racionalidad que orienta las actuaciones de algunos de estos actores en la creación y ejecución de la política minera en Colombia; identificar algunos de los intereses políticos y económicos que subyacen a esta política; y entender el funcionamiento del paradigma extractivista y su articulación con un contexto de colonialidad global, específicamente a través de mecanismos como la llamada ‘puerta giratoria’.

Participar en esos escenarios también me ayudó a comprender como se justifican las reformas de procedimientos en el otorgamiento de títulos, licencias y permisos para poder llevar a cabo las actividades de minería de oro a gran escala de una forma más ágil, así como los etiquetamientos por parte de algunos estos actores sobre otro tipo de actividades económicas tales como la minería tradicional, y el entendimiento de estas como actividades ‘atrasadas’, perjudiciales para el ambiente e incluso asociadas a actividades ilegales o criminales.

Asimismo, gracias al trabajo de revisión y análisis documental que realicé para una investigación en la que participé en el año 2014 y que guarda una estrecha relación con el problema de estudio de esta tesis, también me fue posible comprender otros aspectos de este problema. Dicha investigación, que realicé de la mano de una organización no gubernamental que ha trabajado en el tema relativo a los mecanismos de resolución de conflictos derivados de la minería de oro a pequeña escala, me permitió por un lado, familiarizarme con problemáticas

mineros). Además de estos actores también pude escuchar e interactuar con otros representantes de reconocidas ONGs ambientalistas tales como Tierra Digna y AIDA, funcionarios públicos del sector minero en Colombia tanto a nivel nacional como a nivel local, funcionarios públicos del sector ambiental, abogados de corporaciones, representantes de diferentes comunidades del país que han sufrido diversas afectaciones por actividades de minería a gran escala, especialmente representantes del caso del Cerrejón en la Guajira, de Cerromatoso en Córdoba, de Santurbán en Santander, de Cumaral en el Meta y de Marmato en Caldas.

asociadas a conflictos de diversa índole derivados de este tipo de minería en el marco del régimen legal vigente y por otro lado, conocer directamente las percepciones de varios de los actores involucrados en tales conflictos.

3.3. Descripción genealógica del aparato normativo e institucional del sector minero.

En este orden de ideas, para abordar el régimen de la minería de oro en Colombia desde una perspectiva socio-jurídica y a partir de las diversas fuentes a las que tuve acceso, realicé en primer lugar una descripción de tipo genealógico²² de este régimen, a la luz del orden constitucional y del régimen de promoción y protección de la inversión extranjera. Esto me permitió entender cómo se configuró este aparato normativo en el marco del orden económico global y aproximarme a otros interrogantes tales como: (i) cuáles fueron los actores que participaron en su diseño y elaboración; (ii) cómo influyeron actores transnacionales clave de la economía global en la definición de la política minera colombiana; (iii) cómo las autoridades nacionales y algunos actores privados en el ámbito doméstico colaboraron en la incorporación de los estándares impulsados por los actores transnacionales en el sector minero a través de la reforma y adecuación del ordenamiento jurídico colombiano; (iv) cuáles fueron los estándares que se introdujeron en el sector minero en el ámbito interno; (v) cómo se modificó la política minera en Colombia a partir de la incorporación de dichos estándares; (vi) cómo se afectó y se restringió la soberanía del Estado constitucional colombiano y particularmente su capacidad regulatoria en el sector minero con la incorporación de tales estándares; y (vii) cuáles fueron los mecanismos desregulatorios y re regulatorios que se utilizaron para poder cristalizar la nueva política minera a nivel doméstico de acuerdo a los estándares de los actores transnacionales.

La genealogía que se hace del régimen de minería en Colombia en esta tesis, me permitió dar cuenta de estos y otros interrogantes. Esto fue posible gracias a que este método permite revisar y develar las lógicas y racionalidades que se encuentran detrás de la construcción de este tipo de procesos normativos, es decir, las verdades que se construyen detrás de los

²² Véase: Foucault, Michel. *The Essential Foucault: Selections from Essential works of Foucault, 1954- 1984*. The New Press, 2003; Foucault, Michel. *La arqueología del saber*. Siglo XXI Editores, 1997.

mecanismos de poder encubiertos por el derecho, como los que se describen en esta tesis²³. A través de dicho ejercicio me fue posible examinar específicamente los discursos de algunos actores, los procedimientos y las normas emergentes, analizar como estas fueron incorporados en el ámbito doméstico y cómo influyeron ciertos actores de tipo transnacional en la incorporación de tales normas y de poderosos discursos como lo es el discurso del ‘desarrollo’.

Al acudir a este método también quise poner en duda la pretendida neutralidad del derecho o su carácter autopoietico y autoreferencial, y demostrar que la formulación de la ley que termina produciendo serios efectos materiales en la vida de las personas, está atravesada por intereses de tipo político y económico que usualmente son objeto de dinámicas de poder por parte de influyentes élites tanto a nivel global como a nivel local. En este orden de ideas, la aproximación desde esta perspectiva al ordenamiento jurídico que es objeto de estudio en esta tesis, me permitió comprender el derecho como una producción social que surge en un momento determinado, bajo un contexto dado y bajo la influencia de ciertas condiciones culturales, políticas y económicas, que en esta investigación se concreta en el paradigma extractivista de acumulación intensiva de recursos como una expresión de la colonialidad global.

3.4. Estudio de caso: el conflicto minero del municipio de Marmato.

Por su parte, con el objetivo de proveer un ejemplo que ilustrara y diera cuenta del argumento esbozado a lo largo de esta investigación y de comprender el alcance de las implicaciones en un caso en concreto del nuevo régimen minero, en la última parte de esta tesis se presenta un conflicto donde se puede observar de manera más detallada cómo opera e interviene en una experiencia específica la normatividad objeto de estudio, y cómo la racionalidad que subyace a esta, impacta en las relaciones sociales, culturales y económicas de una población determinada entorno a la actividad minera.

²³ Véase: Foucault, Michel. *El poder, una bestia magnífica. Sobre el poder, la prisión y la vida*. Siglo XXI Editores. 2012.

El caso seleccionado fue el del municipio de Marmato ubicado en el Departamento de Caldas en Colombia, donde existe un conflicto entre los mineros tradicionales y las compañías canadienses que han llegado al municipio desde finales del siglo XX para realizar actividades de minería de oro a gran escala. Este caso llamó especialmente mi atención, por un lado por la especial visibilidad que había tenido a nivel nacional, en parte debido al paro minero que tuvo lugar en el año 2010 y donde se movilizaron alrededor de 5.000 personas. Igualmente, en la etapa exploratoria de esta investigación tuve la oportunidad de estar en contacto con algunos ‘marmatólogos’ que es la forma como las personas de Marmato llaman a los ‘expertos’ en el pueblo minero, gracias a cuyos trabajos pude aproximarme desde diferentes perspectivas teóricas al conflicto por el que atravesaba el municipio y comprender inicialmente algunos aspectos tales como la composición ‘multiétnica’ de Marmato, la participación de miembros de pueblos y comunidades indígenas y afrodescendientes en la actividad minera y los estrechos vínculos de esta actividad en Marmato con nuestro pasado colonial²⁴.

Además, a diferencia de otros conflictos de tipo social y ambiental también derivados de la implementación de la política minera en Colombia, en este caso el elemento de la minería no era nuevo, precisamente por tratarse de un pueblo con una tradición minera importante. Este aspecto, que para mi entendimiento hacía más complejo el caso a analizar, sumado a los otros

²⁴ Para efectos de esta investigación, y específicamente para el estudio del caso de Marmato, además de la revisión de las fuentes primarias que consulté, hice una revisión de varios trabajos académicos de investigación que se han escrito sobre diferentes problemas del municipio minero y desde diferentes perspectivas teóricas y metodológicas. Dentro de los trabajos que revisé se encuentran los siguientes: la investigación de Carlos Julio Colonia González, resultado de su tesis de maestría en antropología *“Brujería, minería tradicional y capitalismo transnacional en los Andes colombianos. El caso del pueblo minero de Marmato”*; algunos resultados de la investigación de Gloria Patricia Lopera, y específicamente el artículo *“La parte alta del cerro es para los pequeños mineros. Sobre la vigencia del régimen minero especial para Marmato y su influencia en la construcción de territorialidad”* y el capítulo de libro *“Aquí llegaron comprando, no consultando. Los retos de la consulta previa en proyectos de gran minería: una mirada desde el caso de Marmato”*; la tesis de Darío Arenas para optar por el título de sociólogo *“Resistencia desde el socavón: Lucha de los pequeños mineros de Marmato, Colombia por transformar las relaciones de poder en el subcampo de la minería local entre 2007 y 2016. Estudio de caso”*; la tesis de pregrado en antropología de Lyda del Carmen Díaz *“Antropología y economía del oro en Marmato, Caldas”* que es la primera tesis de pregrado sobre el municipio minero que se escribió en Colombia; el trabajo de Mónica Ramírez Guerrero *“Territorio, minería y conflictos del desarrollo. Estudio de caso en el municipio de Marmato, Caldas”*, para optar al título de magíster en Desarrollo regional y Planificación del Territorio; el trabajo de Melina Lasso Lozano *“Campo de la minería del oro y habitus productivo en Marmato - Caldas: Estrategias de conservación y transformación en tiempos de globalización”* para optar al título de socióloga; el libro de María Rocío Bedoya *“Marmato: Disputa por el oro y el territorio”*; algunos de los resultados preliminares de la investigación de Carolina Arias Hurtado, específicamente el artículo *“Neo-extractivismo vs. Desarrollo local: el caso del pueblo minero de Marmato (Caldas)”*; entre otros.

aspectos atrás mencionados, me resultaron determinantes para efectos de aproximarme al estudio del conflicto por el que atravesaba el pueblo en el marco del análisis propuesto en esta investigación.

3.4.1. Observación participante y entrevistas semiestructuradas.

Para la elaboración del capítulo de la tesis donde se describe y analiza este caso, por medio del cual quise ilustrar el argumento desarrollado a lo largo de esta tesis, realicé cinco visitas al municipio de Marmato entre el año 2014 y el año 2018. Mientras que las primeras visitas fueron más de carácter exploratorio, en las últimas que realicé y después de haber leído abundante literatura sobre este caso, tuve la oportunidad de hablar con varias personas sobre cuestiones más específicas relacionadas con mi investigación y hacer una serie de entrevistas semiestructuradas²⁵ con preguntas más precisas a habitantes del municipio que desempeñan diversos roles en la comunidad marmateña y a líderes que han tenido un papel protagónico en el conflicto que allí se desarrolla. La amplia revisión documental tanto de fuentes primarias como de fuentes secundarias sobre este caso, también me permitió formular adecuadamente las preguntas de las entrevistas que realicé, de tal manera que me permitieran comprender de una mejor manera el problema de investigación.

Igualmente, gracias a la revisión documental que realicé también pude entender mejor las lógicas de la producción minera y los conflictos en Marmato, tanto a nivel histórico como actual. Esta revisión y especialmente la de las fuentes de archivo a las que tuve acceso en *The UK National Archives* y en *The British Library* durante mi estancia de investigación doctoral, trabajo al que me referiré en la siguiente sección de este capítulo, fue fundamental para rastrear y entender por un lado, la participación de otros actores tales como los inversores extranjeros de origen británico que han tenido presencia históricamente en el municipio de

²⁵ Las entrevistas que se realizaron en esta investigación fueron de tipo semiestructurado. Si bien para su formulación se diseñó una guía de preguntas de acuerdo a tres ejes temáticos principales, las posibles ‘desviaciones’ durante el desarrollo de las entrevistas de las preguntas formuladas inicialmente, eran bienvenidas. Esto se explica porque tales ‘desviaciones’ me permitieron explorar y conocer nuevos aspectos, perspectivas y apreciaciones sobre el problema analizado que excedían la guía de preguntas inicialmente establecida. Véase: Bonilla Castro, Elsy y Rodríguez Sehk, Penélope. *Más allá del dilema de los métodos. La investigación en Ciencias Sociales*. Universidad de Los Andes, 2013.

Marmato y por otro lado, su influencia en la configuración del municipio como un pueblo minero. Este trabajo me permitió identificar y entender algunas de las continuidades y discontinuidades con nuestro pasado colonial y comprender de modo general cómo ha operado ‘la colonialidad’ en la minería de oro en Colombia y cómo algunas de las lógicas y políticas en el sector minero de los siglos pasados se preservaron con las compañías inglesas en el periodo republicano y se mantienen actualmente *-mutando mutandis-* en el código minero vigente y en los contratos con las actuales compañías mineras de origen canadiense en Marmato.

Por su parte, los tres ejes temáticos sobre los que formulé las preguntas de la guía que diseñé, estuvieron orientados a comprender en *primer* lugar, los tipos de minería que se realizan en el municipio y sus implicaciones sociales y económicas; en *segundo* lugar, las diferentes visiones del ‘desarrollo’ que existen en la comunidad marmateña, y las tensiones que existen entre estas, especialmente a partir de la llegada de las compañías canadienses, con cuyo arribo se desencadenó el conflicto actual y las cuales, a su vez están amparadas en el nuevo régimen minero; y en *tercer* lugar, el papel que el Estado a través de sus autoridades había desempeñado antes y después de la llegada de las compañías canadienses en relación con las actividades mineras que se realizan en el municipio.

Igualmente, durante esta investigación y previamente a la realización de las entrevistas que realicé también pude conversar informalmente en varias ocasiones en Marmato y en las ciudades de Manizales, Medellín y Bogotá, con diferentes personas que han tenido alguna cercanía con el caso objeto de estudio, ya fuera porque eran oriundos de la región donde está ubicado el municipio de Marmato y habían participado directa o indirectamente en el conflicto entre los mineros tradicionales y las compañías extranjeras, o porque se habían aproximado al caso con inquietudes y fines de tipo jurídico, político o académico.

Durante una de las visitas que realicé a Marmato en el marco de esta investigación, también tuve la oportunidad de alojarme en la casa de la familia del vicepresidente de la Asociación de Mineros Tradicionales de Marmato. Gracias a su generosidad, la de su esposa y de otros miembros de su familia, pude compartir con ellos y observar durante los días que permanecí

allí, cómo es la vida cotidiana de uno de los mineros del municipio y de su familia, tanto en el ámbito doméstico como en la mina, y registrar sus percepciones sobre el conflicto que han tenido que afrontar los marmateños en los últimos años a partir de la llegada de las compañías canadienses.

Mis apreciaciones y conclusiones sobre las diferentes conversaciones que tuve con mineros, líderes políticos y sociales, funcionarios judiciales, funcionarios públicos del sector minero, funcionarios de la Alcaldía de Marmato y de la Gobernación de Caldas, habitantes del municipio, amas de casa, estudiantes y profesores universitarios, artistas y gestores culturales, las registré en mis diarios de campo y me fueron de gran ayuda *primero*, para establecer y consolidar una red de contactos para el desarrollo de esta investigación; *segundo*, para poder identificar a actores clave del municipio para ser entrevistados posteriormente; *tercero*, para formular adecuadamente las preguntas y elaborar las respectivas entrevistas que realicé posteriormente; y *cuarto*, para poder comprender algunas de las afirmaciones de las personas entrevistadas entorno a la problemática estudiada.

Gracias a esto, además de los interrogantes planteados inicialmente también pude comprender otros aspectos de esta investigación, tales como en qué consiste y cómo se vive la cultura tradicional minera; cómo son percibidos los programas de ‘Responsabilidad Social Empresarial’ de las compañías presentes en el municipio y qué efectos han producido estos programas al interior de la comunidad; y cuáles fueron las consecuencias para la vida y el trabajo de la comunidad marmateña de la llegada de las compañías mineras canadienses. Indagar y comprender estos y otros aspectos gracias a las visitas que realicé al municipio y a las conversaciones que tuve con la gente, cuyo entendimiento no hubiera sido posible solo a través del trabajo de revisión documental que realicé, me permitieron profundizar en varias preguntas de esta investigación y en el análisis desde una perspectiva socio-jurídica del problema que se plantea en esta tesis.

Por su parte, en tres de las visitas que realicé al municipio de Marmato también pude participar, una vez como asistente y otras dos como ponente en el encuentro que se realiza anualmente en el municipio, antes llamado ‘Ciclo de socialización de trabajos académicos:

Marmato, cultura minera, patrimonio material e inmaterial de la Nación’, y ahora conocido como el ‘Encuentro anual de marmatólogos’. En el desarrollo de estas actividades también pude conocer y leer las investigaciones de algunos los llamados ‘marmatólogos’ o investigadores que han concentrado sus esfuerzos académicos en comprender desde diferentes perspectivas y campos del conocimiento el conflicto del municipio de Marmato y que periódicamente socializan sus avances y conclusiones con la población marmateña. De esta manera, también presencié e hice parte de algunos de los encuentros que se han propiciado por medio de estas actividades entre ‘marmateños’ y ‘marmatólogos’, en cuyo marco también surgieron varias conversaciones y diálogos que resultaron muy productivos para esta investigación y en especial para comprender mejor desde un enfoque socio-jurídico el conflicto que han debido enfrentar los habitantes de Marmato.

En otra visita que realicé al municipio, pude asistir al estreno del documental ‘Marmato’ del director de cine independiente Marc Grieco, el cual ha sido ampliamente galardonado en reconocidos festivales de cine alrededor del mundo. La proyección del documental que se llevó a cabo en el coliseo del pueblo y que contó con la asistencia masiva de los habitantes de Marmato y de otros municipios aledaños, fue un acontecimiento muy importante para los marmateños, debido a que la proyección de la película se produjo en pleno desarrollo del conflicto entre los mineros tradicionales y la compañía *Gran Colombia Gold*, conflicto que para ese entonces ya había escalado en las altas esferas de los estrados judiciales en Colombia.

La filmación del documental que se realizó por casi una década, registró diferentes momentos del mencionado conflicto al momento en el que ocurrieron, y dado que la película abarca diferentes perspectivas y posiciones de distintos actores que han participado en el, había mucha expectativa entre los habitantes del pueblo por conocer el resultado final de la filmación. Presenciar el momento del lanzamiento del documental en el municipio, y observar las reacciones de algunos habitantes de Marmato y de sus municipios aledaños frente a la película como tal y frente al director, quien también estuvo presente, me permitió comprender un poco más la percepción de algunas personas de la comunidad, en relación con el conflicto por el que atravesaba el pueblo, representado en esa ocasión en el mencionado documental.

Por otro lado, con el ánimo de continuar y de extender en otros espacios, el diálogo que había iniciado en el marco de esta investigación con algunos de los líderes mineros que conocí a lo largo del desarrollo de este proyecto, tuve la oportunidad de participar como organizadora y ponente del conversatorio: ‘Conversaciones sobre el sur global: problemas de gobernanza global, extracción de recursos y resistencias desde el sur’ que se llevó a cabo en la *Universidad del Rosario* en la ciudad de Bogotá, en el mes de agosto de 2015.

El propósito de este conversatorio fue discutir sobre diferentes formas de extractivismos que existen en Colombia y analizarlos de manera comparada. En el panel de este conversatorio pude dialogar con los profesores Arturo Escobar (University of North Carolina – Chapel Hill), Luis Eslava (University of Kent) y Julio Gaitán (Universidad del Rosario), con Laura Gutiérrez Escobar (PhD, University of North Carolina – Chapel Hill), con el líder social Mauricio García (Red de Semillas Libres) y con Fredy Muñoz (ASOMITRAMA) que es uno de los mineros que ha tenido un gran liderazgo en el marco del conflicto que los mineros tradicionales de Marmato han debido enfrentar en los últimos años. En el marco de la conversación que tuvimos durante este evento, pudimos reflexionar junto con los otros participantes sobre las similitudes y diferencias entre diferentes tipos de extractivismos y particularmente entre aquellos que implican el acaparamiento por grandes inversionistas de recursos minerales y de otros recursos naturales como las semillas.

3.4.2. Trabajo de archivo y revisión de fuentes históricas.

Finalmente, tal como lo mencioné en líneas anteriores durante mi permanencia en Inglaterra en el marco de mi estancia de investigación doctoral, cuando estuve vinculada como investigadora visitante del *Transnational Law Institute* de *The Dickson Poon School of Law, King’s College London*, tuve la oportunidad de hacer trabajo de archivo en la ciudad de Londres entre los meses de septiembre y diciembre de 2016, tanto en el Archivo Nacional de Inglaterra como en la Biblioteca Británica, con el propósito de revisar algunas fuentes históricas relacionadas con la actividad de minería de oro en Marmato en los tiempos coloniales y republicanos.

Entre las fuentes primarias que pude revisar se encuentran documentos de diversa índole, que reposan en los archivos a los que accedí, y que confirman información que hallé durante el trabajo de revisión de fuentes secundarias. Los documentos que tuve la oportunidad de revisar versan particularmente sobre la existencia de las primeras compañías extranjeras de origen británico en el transcurso del siglo XIX que realizaron actividades de minería de oro en el territorio de la naciente República donde actualmente existe el municipio de Marmato, gracias a los empréstitos pactados entre dichas compañías y los gobernantes colombianos de la época.

3.5. Estructura de la tesis.

La articulación de los diferentes métodos cualitativos atrás descritos, por medio de los cuales logré aproximarme al problema de investigación de esta tesis, me permitió observar varios aristas del problema planteado y particularmente la interacción entre el derecho y la realidad social producida a partir del caso que se describe, para finalmente abordar el problema desde diferentes niveles de análisis que fueron integrados como una especie de rompecabezas en la estructura que se propuso para la elaboración del texto de esta tesis y que se explica a continuación.

En este orden de ideas, la estructura de esta tesis consta de seis capítulos. En el *capítulo primero* se presentan los elementos teóricos y conceptuales que se utilizan y que constituyen ‘el lente’ para analizar el problema que se describe en esta investigación y para articular el argumento que se desarrolla a lo largo de la misma. En esta medida, en el primer capítulo se presentan las aproximaciones teóricas que se escogieron para el análisis del problema y que abordan principalmente el debate del desafío de la soberanía estatal en escenarios (neo)extractivistas y en un contexto de colonialidad global, haciendo un especial énfasis en el papel del Estado y de su aparato normativo e institucional, de la mano del discurso del desarrollo. A partir de los elementos teóricos que se presentan en este capítulo, se explica cómo se han incorporado los intereses de actores económicos privados del sector minero en el ámbito doméstico y cómo a través de estos se ha dado continuidad a patrones y jerarquías coloniales en la dinámica de la política minera actual que está ligada al orden económico global en el que operan dichos actores.

En el *capítulo segundo*, se presenta el contexto político y económico a nivel global en el que resurge el paradigma extractivista durante la segunda mitad del siglo XX bajo un fuerte discurso del desarrollo, y que va a orientar tanto la política como la normatividad en materia de extracción de recursos en los países del sur global como Colombia, conforme a la dinámica del orden económico mundial.

En este capítulo se analiza particularmente cómo se configuró el principio de la ‘soberanía permanente de los recursos naturales’, el cual va a ser fundamental para que los países del sur global puedan incorporarse a través de los dispositivos jurídicos de las instituciones políticas modernas, en la dinámica de la política económica mundial orientada por una actividad intensiva de extracción de recursos. En la última parte del segundo capítulo también se explica como a finales del siglo XX el paradigma extractivista que resurgió desde mediados de siglo fue moldeado posteriormente por la lógica de la minería extranjera de tipo transnacional y se tradujo en una amalgama entre el llamado ‘boom minero’ y el ‘boom constitucional’ que tuvo lugar después de que se diera por terminada la guerra fría.

Posteriormente, una vez presentado este transfondo político y económico que orientó la política a nivel global en materia de extracción de recursos desde mediados del siglo XX, en el *capítulo tercero* de esta tesis se explica cuál fue el papel del Banco Mundial en el diseño e implementación de la nueva política minera que se estableció en Colombia desde finales del siglo XX, de acuerdo a las demandas en materia de recursos de la política económica mundial. En este capítulo se analizan específicamente los criterios y lineamientos emitidos por el Banco que determinaron dicha política, y se da cuenta de cómo este organismo propició que varios países del sur global entre ellos Colombia, adecuaran sus marcos constitucionales y sus legislaciones mineras a los nuevos estándares del sector minero.

Del análisis de los estándares emitidos por el Banco que se explican en el capítulo tercero, se resaltan dos elementos que fueron esenciales en su estrategia para transformar las políticas mineras de los países latinoamericanos con economías basadas en modelos exportadores de

materias primas: (i) la obtención de la ‘licencia’ social de las comunidades y (ii) el discurso del ‘desarrollo sostenible’ para hacer una ‘minería responsable’.

Posteriormente, en el *capítulo cuarto* se hace una descripción de tipo genealógico de la construcción del régimen de minería atado al orden constitucional colombiano y al régimen de promoción y protección de la inversión extranjera. En este sentido, se explica cómo a través de las distintas reformas legales e institucionales que fueron emitidas desde finales del siglo XX en Colombia, y gracias a la colaboración de las autoridades nacionales quienes alegaron la importancia de contribuir al ‘desarrollo’ económico del país, dicho orden se adecuó a los lineamientos en materia minera emitidos por el Banco Mundial, que además eran concordantes con las demandas de los actores privados transnacionales en dicho sector como las compañías mineras.

Para la elaboración de esta genealogía se resaltaron cuatro momentos clave en la construcción de dicho régimen. En *primer* lugar se explica cómo se transforma la política de extracción de recursos durante la segunda mitad del siglo XX, provocando que el Estado colombiano pase de ser un Estado y ‘operador’ a un Estado meramente ‘regulador’ y donde los actores privados, y particularmente aquellos de procedencia extranjera, podrán realizar de manera casi exclusiva las actividades de minería a gran escala. En *segundo* lugar, se explica cómo se articula desde finales del siglo XX con el orden constitucional colombiano un nuevo régimen minero basado en un modelo exportador de materia primas, a partir del giro neoliberal que se produjo en el país con la expedición de la Constitución de 1991 y con la implementación de la política de la ‘apertura económica’.

En *tercer* lugar, se describe como a comienzos del siglo XXI se consolidó el modelo minero a través la expedición de un nuevo Código de Minas, en el que se destacan algunos elementos estructurantes que permitieron el cambio de la política minera en Colombia, tales como la reinscripción del ‘contrato de concesión’, la flexibilización de los requisitos ambientales, el otorgamiento de incentivos tributarios y fiscales, y la incorporación de las comunidades indígenas y afro descendientes en las actividades mineras. En *cuarto* lugar, en la última parte del capítulo cuarto de esta tesis, se explica cómo a través de la llamada política de la

‘locomotora minera’ que se impulsó bajo los dos periodos de gobierno del presidente Juan Manuel Santos, se dio continuidad a la política de ‘apertura económica’ y de ‘promoción y protección a la inversión extranjera’ en el sector minero, que se venía impulsando con los gobiernos anteriores.

Al respecto, se destacan algunos de los elementos que permitieron la consolidación del régimen en materia de extracción de recursos para convertir a Colombia en un ‘país minero’. Se resaltan especialmente la creación de las llamadas licencias ambientales y sociales ‘expres’, el establecimiento de una prohibición para ‘prohibir la minería’, la creación de las ‘áreas estratégicas mineras’ y por último, el funcionamiento de la llamada ‘puerta giratoria’, mecanismo que resultó indispensable para la eficaz difuminación del interés público y de los intereses privados en el sector minero.

En relación con el funcionamiento de este mecanismo, en esta parte de la tesis se provee un análisis que demuestra la dificultad de diferenciar entre los roles de los actores que transitan entre las entidades públicas y privadas de dicho sector, dado que independientemente de que se encuentren vinculados a unas u otras, su actuación está orientada por la lógica del modelo exportador de materias primas que demanda el orden económico global, incorporado al aparato legal e institucional del Estado colombiano y que envuelve amplios beneficios para las compañías transnacionales.

Por otro lado, en el *capítulo quinto* de esta tesis, se explica específicamente cómo se produjo el auge de la inversión extranjera en Colombia y cómo se dio la llegada masiva de compañías mineras al país, especialmente en el sector de la minería de oro, gracias a la incorporación de los estándares del Banco Mundial en el nuevo régimen minero, cuya construcción implicó la adopción de un gran número de reformas constitucionales y legales que adecuaron el aparato legal e institucional del sector a las exigencias de los actores transnacionales que llegaron al país.

En este capítulo se explica en *primer* lugar por qué durante este auge de la minería en Colombia más conocido como el ‘boom’ minero, el oro fue uno de los metales más apetecidos

por las compañías que llegaron masivamente durante las últimas dos décadas. En *segundo* lugar, se advierte que dentro de las compañías que llegaron a Colombia bajo los grandes incentivos otorgados por el gobierno colombiano, se encuentran un gran número de empresas de origen canadiense que realizan este tipo de actividades mineras con fines especulativos y que se encuentran registradas en los principales centros financieros y bursátiles del mundo donde se concentra la mayor parte de inversiones provenientes del sector minero, como es el caso de la Bolsa de Valores de Toronto. También se explica cómo dichas compañías se vieron especialmente beneficiadas por las salvaguardas contenidas en los AII como el Tratado de Libre Comercio entre Colombia y Canadá.

En *tercer* lugar, en el marco del análisis que se hace en el capítulo quinto de esta tesis se explica de qué manera, como consecuencia de los grandes incentivos otorgados por el gobierno colombiano a los inversionistas extranjeros y de la creación del nuevo régimen minero, se produjo un alarmante número de solicitudes y concesiones de títulos mineros sobre buena parte del territorio colombiano orientados a configurar el país como un ‘país minero’.

Por último, en la *cuarta* parte de este capítulo, se explica cómo se articuló el régimen de promoción y protección de la inversión extranjera con el nuevo régimen minero, provocando la creación de una serie de mecanismos desregulatorios y re regulatorios, que trajo consigo a su vez el efecto del ‘congelamiento’ de la capacidad regulatoria del Estado y de su capacidad de decisión para modificar la nueva política minera. Finalmente se advierte de qué manera el nuevo ordenamiento también provocó la activación del sistema internacional de arbitraje de inversiones, a través de la presentación de varias demandas en contra del Estado colombiano, la mayoría de ellas por casos de disputas sobre recursos naturales, y la mitad de ella por disputas alrededor del oro.

Finalmente, en el *capítulo sexto* se presenta el caso atrás mencionado sobre el conflicto en el municipio de Marmato (Caldas) entre los mineros tradicionales y las compañías mineras canadienses, que se produjo como consecuencia de la llegada de estos últimos actores al municipio desde finales de los noventa y de los especiales beneficios que estos obtuvieron con el nuevo régimen minero. En este capítulo se explica cómo este nuevo régimen, cuya

construcción y articulación se sustenta a lo largo de esta tesis, trajo para los habitantes del municipio de Marmato serias implicaciones de tipo social y económico, ante la amenaza de la drástica transformación de la cultura minera del municipio, que con la llegada de las compañías amparadas en el nuevo régimen, pasaría de ser una minería de pequeña escala que contaba con el apoyo estatal, a una minería transnacional a gran escala.

3.6. Eventos de socialización y discusión de avances previos de esta tesis.

Por último, quiero resaltar que para la escritura de la presente tesis, la socialización de avances y borradores previos de este trabajo con otros colegas y académicos en diferentes conferencias, coloquios y seminarios, fue fundamental para hacer un ejercicio de discusión y retroalimentación sobre resultados parciales y preliminares de esta investigación, algunos de los cuales fueron publicados como artículos y capítulos de libro.

En los diferentes eventos académicos en los que participé tuve la oportunidad de conocer a estudiantes de doctorado y profesores vinculados a otras universidades tanto en Colombia como en otros países del mundo, que habían realizado o que están realizando otras investigaciones en las que abordaban problemas que se asemejan y se articulan con el problema que se plantea en esta tesis pero que han tenido lugar en otras latitudes. Las interacciones y conversaciones que tuve con varios de los colegas que conocí en tales escenarios, fueron muy fructíferas para comprender de una mejor manera el problema que se aborda en esta investigación.

Al respecto quiero destacar mi participación en los siguientes eventos académicos en los que socialicé y discutí con otros colegas avances previos y borradores de documentos basados en esta investigación:

- **National University of Singapore. TWAIL Third World Approaches International Law Conference 2018.** Ponencia: *“The coloniality of power: Reshaping the Colombian state under the resources and capital accumulation paradigm”* en el panel: *“TWAIL in times of ecological change, climate justice, decoloniality and rethinking development”*. Julio 19 - 21, 2018. Singapur.

- **Comité Pro Defensa de Marmato, Corporación para el Desarrollo Social y Sostenible de Marmato, Asociación de Mineros Tradicionales de Marmato, Asociación Cívica y Cultural Huellas de Oro, Comité para el Desarrollo Turístico de Marmato, Asociación de Joyeros de Marmato y Alcaldía Municipal de Marmato. 8º Encuentro Anual de Marmatólogos – Patrimonio Cultural Minero (Racionalidades y Escalas Mineras).** Ponencia: “Consulta Previa: ¿Táctica o Estrategia? Los usos emancipatorios y restrictivos de la consulta previa en el caso de Marmato”. Junio 23, 2018. Marmato, Colombia.
- **Law and Society Association. LSA Annual Meeting 2018.** Ponencia: “*Marmato: Another Chronicle of a Foretold Tragedy. The dispute of the territory between artisanal miners and Canadian mining corporations in the framework of the narrow margins of the prior consultation*” en el panel: “Re-politicizing the Environmental Governance of Natural Resources Extraction from Grassroots Movements”. Junio 7 – 10, 2018. Toronto, Canadá.
- **Junior Scholars Workshop. LSA-CLSA 2018.** Borrador de artículo: “*Marmato: A global-local conflict between artisanal miners and Canadian mining corporations*”. Junio 5 - 6, 2018. Toronto, Canadá.
- **Harvard Law School. Institute for Global Law and Policy - IGLP. Conference 2018.** Ponencia: “*The coloniality of power of foreign investment in Extractive Industries in the Global South Constitutional States*” en el panel: “Investment Law and Constitutional Law in Extractive Industries”. Junio 2 - 3, 2018. Cambridge, Massachussets.
- **University of Warwick. Institute of advanced study. Workshop: Cross-Disciplinary Extractive Development. The re-ordering of State, Law and Land.** Borrador de artículo: “*The mining corporations, the law and the Colombian Constitutional State*”. Mayo 23, 2018. Coventry, Inglaterra.
- **Universidad de Los Andes, Universidad del Rosario y Universidad Externado de Colombia. Conferencia: Repensando y renovando el derecho internacional en desde y sobre Latinoamérica.** Ponencia: “*Desarrollo, extractivismo y gobernanza global: una revisión histórica del régimen de acumulación de recursos en Latinoamérica*” en el panel: “Extractivismo, Desarrollo y Recursos Naturales”. Septiembre 26 – 28, 2017. Bogotá, Colombia.
- **Forum Transregionale Studien, Transregional Academy y Humboldt University. Workshop: The distribution and the Law in an Antagonistic world.** Borrador de artículo: “*Reshaping the Constitutional State under the hegemonic idea of development as a form of intervention, in a context of ‘Global Coloniality’: The case of the large-scale gold mining law in Colombia*”. Agosto 21 – 30, 2017. Berlín, Alemania.

- **Law and Society Association. LSA Annual Meeting 2017.** Ponencia: “*State, Development and Global Governance. How Mining Corporations regulate through the Colombian Constitutional State*” en el panel: “*Languages of Transnational Law: Unpacking Contested Categories in an increasingly monoconceptual-hegemonic World*”. Junio 20 – 23, 2017. Ciudad de México. México.

- **Universidad del Rosario, Universidad del Norte y Cornell University. Conferencia: Debates sobre la propiedad en transición hacia la paz. Desafíos a la teoría de la propiedad en el marco de la justicia transicional en Colombia.** Ponencia: “*Las limitaciones de la propiedad en un escenario de posconflicto y (neo)extractivista*”. Mayo 17 - 18, 2017. Bogotá y Barranquilla, Colombia.

- **Universidad de Los Andes. Conferencia: Pensamiento decolonial, Ciencias Sociales y Derecho.** Ponencia: “*Repensando el Estado extractivista desde una perspectiva decolonial*”. Marzo 3, 2017. Bogotá, Colombia.

- **Transnational Law Summer Institute. The Dickson Poon School of Law, King's College London. Workshop: TLSI Workshop 2016. Transnational Lawyering and Judging.** Borrador de artículo: “*A theoretical framework to analyze the challenges of the sovereignty of the Colombian constitutional state in a global context based on resources extraction, under new(old) forms of capital accumulation, from the perspective of ‘coloniality’*”. Junio 21 – 30, 2016. Londres, Reino Unido

- **Center for Global Constitutionalism, Humboldt University and International Society of Public Law. Conferencia: ICON-S Conference. Borders, Otherness and Public Law.** Ponencia: “*Sovereignty, State and Global Governance: the transnational regulation of gold mining and the role of the Colombian Constitutional State*”. Junio 17 – 19, 2016. Berlín, Alemania.

- **Warwick Political Geography Department, University of Warwick. Conferencia: (Dis)assembling State Spaces. Conceptualizing new geometries of power.** Ponencia: “*Rethinking sovereignty and juridical forms of capital accumulation from the perspective of coloniality: The large-scale gold mining and the Constitutional State in Colombia*”. Mayo 19 – 20, 2016. Coventry, Reino Unido.

- **Harvard Law School. Institute for Global Law and Policy - IGLP. Workshop: IGLP 2016 African Regional Workshop.** Borrador de artículo: “*The ‘re colonization of the constitutional State’ or the ‘constitutionalization of the colony’ An analysis of the large-scale gold mining deregulation in Colombia*”. Enero 17 – 23, 2016. Ciudad del Cabo, Sudáfrica.

- **Comité Pro Defensa de Marmato, Corporación para el Desarrollo Social y Sostenible de Marmato, Asociación de Mineros Tradicionales de Marmato, Asociación Cívica y Cultural Huellas de Oro, Comité para el Desarrollo Turístico de Marmato. 5º ciclo de socialización de trabajos académicos Marmato – Cultura Minera: Patrimonio Material e Inmaterial de la Nación.** Ponencia: “*Avance de*

investigación. Desarrollo, (Neo)colonialismo y Estado Constitucional: La regulación de la minería de oro en Colombia”. Julio 18 de 2015, Marmato, Colombia.

- **Kent Law School. Centre for Critical International Law – CeCIL. CeCIL Film and Speakers Nights.** Presentación: *“Marmato: a conflict between small-scale gold miners and large-scale transnational mining companies in Colombia”*. Noviembre 3, 2015. Canterbury, Reino Unido.
- **Universidad del Rosario. Conversatorio: Conversaciones sobre el sur global: problemas de gobernanza global, extracción de recursos y resistencias desde el sur.** Ponente y organizadora del evento en el que participaron Arturo Escobar, University of North Carolina – Chapel Hill; Luis Eslava, University of Kent; Julio Gaitán, Universidad del Rosario; Mauricio García, Red de Semillas Libres de Colombia; Fredy Muñoz, Asociación de Mineros Tradicionales de Marmato; Laura Gutiérrez Escobar, University of North Carolina – Chapel Hill. Agosto 24, 2015. Bogotá, Colombia.
- **Windsor University. Workshop: Third World Approaches to International. On Praxis and the Intellectual.** Borrador de artículo: *“Prior consultation as a utopia: Rethinking the right to prior consultation in Colombia from a decolonial perspective”*. Junio 6 – 8, 2015. Windsor, Canadá.
- **Harvard Law School. Institute for Global Law and Policy - IGLP. 2015 Conference.** Ponencia: *“Colombia: The colonial nature of current mining policies in the Latin America Context”* en el panel *“Colonizing the Earth: Extracting Resources, Organizing Space”*. Junio 1- 2, 2015. Cambridge, Massachussets. USA.
- **The American University of Cairo. Conferencia: Third World Approaches to International. On Praxis and the Intellectual.** Ponencia: *“The right to prior consultation: Emancipator and oppressive uses of international law from a (post)colonial perspective”*. Febrero 21 – 24, 2015. Cairo, Egipto.
- **Universidad de Los Andes. Seminario CIJUS.** Ponencia: *“Desarrollo, (Neo)colonialismo y Estado constitucional: la regulación de minería de oro en Colombia”*. Febrero 12, 2015. Bogotá, Colombia.
- **Harvard Law School. Institute for Global Law and Policy - IGLP. Workshop: IGLP Workshop 2014.** Borrador de artículo: *“Mining, (Neo)colonialism and the Law”*. Enero 3 – 11, 2014. Doha, Qatar.
- **Universidad Javeriana, Universidad Nacional de Colombia y Universidad del Rosario.** Conferencia: IV Coloquio Latinoamericano de Biopolítica y II Coloquio Internacional de Biopolítica y Educación. Grupo: Extractivismo y transgenismo en América Latina. Ponencia: *“El régimen biopolítico de la megaminería en Colombia”*. Septiembre 3 – 6, 2013. Bogotá, Colombia.

- **Universidad de San Martín, CLACSO y Biblioteca Nacional de Buenos Aires.** Conferencia: I Congreso de Estudios Poscoloniales. Ponencia: *“El tren minero en Colombia y el derecho como una forma de dominación poscolonial”*. Diciembre 5 – 7, 2012. Buenos Aires, Argentina.
- **Universidad del Rosario.** Conferencia: II Encuentro de Estudiantes de Doctorado en Derecho. Ponencia: *“Avances del proyecto de investigación: la regulación de la minería de oro a gran escala en Colombia en el marco de las teorías (pos)coloniales”*. Noviembre 9, 2012. Bogotá, Colombia.

Capítulo I.

Soberanía, Estado y Colonialidad Global.

El propósito de este capítulo es exponer los elementos teóricos y conceptuales que se van a utilizar para analizar el problema que se plantea en esta investigación, y de manera particular, para comprender como se reactualizan ciertas jerarquías y patrones coloniales a través del Estado constitucional colombiano, en un escenario global de extracción intensiva de recursos. Este objetivo parte de la idea de que la minería moderna que ha emergido al mismo tiempo como “producto y como medio de producción clave del sistema de relaciones de poder que conforman y caracterizan el mundo moderno”²⁶, tiene la rara virtud de poner de manifiesto el *modus operandi* del colonialismo, debido a que tal como lo explica Horacio Machado Aráoz, la minería por su constitución histórica participa íntegramente de la condición colonial del mundo moderno²⁷.

En este sentido, a partir de los elementos que acá se presentan se va a construir un lente teórico y conceptual para examinar algunos de los vínculos que subsisten entre el Estado constitucional y la colonia en un contexto (neo)extractivista, y analizar si la existencia de estos lazos entraña una contradicción entre estas dos instituciones, o si dicha relación encarna a la vez una relación de continuidad entre la colonia y el Estado constitucional, como lo sugiere la noción de ‘colonialidad’, donde este último ha permitido en cierta medida extender el proyecto colonial.

Tal como se explicó en la sección del planteamiento del problema del capítulo introductorio de esta tesis, la diferencia de comprender la relación Estado-colonia en el marco de la problemática que se examina, como una contradicción ‘real’ o ‘aparente’ dependerá también de la comprensión del Estado como un ente ‘emancipatorio’ con el que se pretendió superar el régimen colonial y sus prácticas opresoras, o como un ente que en cierta medida necesita de la

²⁶ Machado Aráoz, Horacio. “El auge de la minería transnacional en América Latina. De la ecología política del neoliberalismo a la anatomía política del colonialismo”. Alimonda, Héctor (Coordinador) *La naturaleza colonizada. Ecología política y minería en América Latina*. Clacso, 2011: 141.

²⁷ *Ibid.*, 141 - 165.

reproducción de ciertos legados coloniales para su constitución y funcionamiento. En el primer escenario, el Estado constitucional se asume como la expresión máxima del Estado moderno y como el resultado de luchas emancipatorias inspiradas en principios liberales, con el que se quiso trascender las prácticas y discursos opresores, propios de las administraciones coloniales. Mientras que en el segundo escenario, el Estado constitucional se percibe como una forma jurídico-política contemporánea con la que se ha permitido dar continuidad a jerarquías y patrones coloniales para que el Estado mismo pueda funcionar e integrarse al orden global. En este segundo caso, se cuestiona el presupuesto del Estado constitucional como un ente emancipatorio, y su aspiración de trascender la lógica colonial. Es decir, se cuestiona la idea misma del Estado como antítesis de la colonia.

En este orden de ideas, a partir de los elementos conceptuales que se exponen en este capítulo se quiere analizar cómo ciertos patrones y jerarquías coloniales que están directamente relacionados con la extracción de recursos y que han persistido en el tiempo, son constitutivos del Estado constitucional colombiano, y en qué medida han podido reproducirse no a pesar del Estado sino gracias a su existencia misma. Este cuestionamiento también nos lleva a preguntarnos por las razones por las cuales el Estado constitucional colombiano no solo no ha ‘podido’ sustraerse de las políticas globales en materia de extracción de recursos, sino por qué no ha ‘querido’ resistirse a tales políticas, a las cuales ha prestado un determinante apoyo *primero* a través de la legislación colombiana y de sus propias instituciones, a pesar de los graves daños económicos, sociales, culturales y ambientales que acarrearán esas actividades en su territorio, y *segundo* a través de las relaciones jerárquicas y de asimetría que se repiten entre la ex colonias y las antiguas metrópolis y que son reproducidas a través de dichas políticas.

Según Miguel Mellino, en contextos latinoamericanos términos como (neo)colonialismo o imperialismo gozan (desde siempre) de una dramática actualidad²⁸. Este autor sostiene que dichos términos no son simples estrategias textuales o discursivas, ni teorías de moda, sino que dan cuenta por un lado, de siglos de la soberanía limitada de los llamados países del

²⁸ Mellino, Miguel. *La crítica poscolonial. Descolonización, capitalismo y cosmopolitismo en los estudios poscoloniales*. Paidós, 2008: 14.

‘tercer mundo’, de su subordinación e (in)subordinación a las potencias de turno; y por otro lado, de “violencias sufridas en nombre del libre comercio, del orden y del progreso ‘civilizados’, de exterminios de nativos, masacres étnicas, latifundios, saqueos de recursos naturales y materias primas, deudas externas, etc.”²⁹. En este sentido, el lente con el que se examina el problema que se plantea en esta tesis se ubica principalmente en las teorías poscoloniales latinoamericanas o en la crítica decolonial³⁰. Desde esta perspectiva, la modernidad y la colonialidad son entendidas como dos caras de la misma moneda que se constituyen mutuamente. Esta idea sugiere que la modernidad no puede existir sin la colonialidad³¹.

Para tales propósitos, este capítulo se estructurará en dos partes. En la primera parte se hace referencia al debate sobre el desafío de la soberanía del Estado constitucional en un orden económico global guiado por una racionalidad neoliberal. Sobre este aspecto, se hace énfasis particularmente en el planteamiento según el cual, el desafío de la soberanía estatal en un contexto global, no conlleva a la desaparición del Estado sino que implica su reconfiguración y refuncionalización.

Por otro lado, dado que el análisis del problema que se plantea en esta tesis sobre el desafío de la soberanía del Estado constitucional en el marco de un escenario extractivista, sugiere ir más allá de examinar la relación entre el Estado y el proyecto neoliberal, e implica revisar los vínculos en términos de continuidades y discontinuidades entre el Estado y el régimen

²⁹ *Ibid.*

³⁰ Los estudios poscoloniales latinoamericanos o la crítica decolonial surgieron en la década de los noventa con el objetivo de construir una nueva forma de producir conocimiento y de comprender el origen y la continuidad de la modernidad y del orden global que emergieron a partir de la conquista de América. En el campo de los estudios poscoloniales latinoamericanos, convergen autores de diferentes disciplinas que dialogan a su vez con autores de diferentes corrientes de pensamientos que surgieron tanto en América Latina como en Estados Unidos, tales como la teología y la filosofía de la liberación, la teoría de la dependencia, los estudios culturales, las teorías poscoloniales anglosajonas, entre otros. Igualmente, la crítica o el pensamiento decolonial también retoma autores como Frantz Fanon y Aimé Césaire, entre otros. Véase: Castro-Gómez, Santiago, y Ramón Grosfoguel (eds.). *El giro decolonial: reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global*. Siglo del Hombre Editores, Universidad Central, Universidad Javeriana, 2007; Castro-Gómez, Santiago. *La poscolonialidad explicada a los niños*. Universidad del Cauca, 2005; Escobar, Arturo. “Mundos y conocimientos de otro mundo: el programa de investigación de modernidad/colonialidad Latinoamericano”. *Tabula Rasa* 1 (2003): 51 – 86.

³¹ Grosfoguel, Ramón. “La descolonización de la Economía Política y los Estudios Postcoloniales: Transmodernidad, pensamiento fronterizo y colonialidad global”. *Tabula Rasa*. 4 (2006): 27.

colonial, y particularmente las jerarquías y patrones (neo)coloniales que persisten entre las antiguas colonias y los nuevos imperios, en la segunda parte de este capítulo se presentan algunos conceptos que han sido desarrollados en el marco de las llamadas teorías (pos)coloniales y de manera particular, aquellos que han sido planteados por el pensamiento decolonial.

Así, en la segunda parte de este capítulo, se parte de la categoría de la ‘Colonialidad’ y particularmente de la ‘Colonialidad del Poder’³², concepto que ha sido desarrollado ampliamente por varios autores del pensamiento decolonial, y se pone en diálogo con las nociones de ‘Gobierno Privado Indirecto’³³ y de ‘Trampa Territorial’³⁴ de autoría de Achille Mbembe y John Agnew, respectivamente. Al articular estas tres aproximaciones conceptuales como herramientas analíticas del problema de esta investigación, también se quiere constatar la idea según la cual, los efectos que surgieron a partir del momento mismo de la colonización, se han mantenido aunque transformados en el periodo posterior a la formación de los Estados nacionales, debido a que “en la transición colonia-(pos)colonia, el eje colonizador/colonizado se corre y se interiorizan los efectos de la colonia en la misma sociedad descolonizada”³⁵.

También es importante destacar que la intención de abordar el problema esbozado, a partir del lente teórico que acá se articula, responde a la apuesta de los teóricos (pos)coloniales latinoamericanos de provocar un giro decolonial en la forma de pensar y de comprender el mundo, distorsionando la mirada sobre el mismo que nos proporcionan los lentes establecidos por las categorías emanadas del pensamiento ‘moderno’, ya que como lo ha sugerido Arturo Escobar, “no es posible pensar la solución a un problema bajo las mismas categorías que lo crearon”³⁶.

³² Quijano, Aníbal. “Coloniality of power and Eurocentrism in Latin America”. *International Sociology* 15.2 (2000): 215 – 232.

³³ Véase: Mbembe, Achille. *Necropolítica seguido de Sobre el gobierno privado indirecto*. Editorial Melusina, 2011.

³⁴ Véase: Agnew, John. “The territorial trap: the geographical assumptions of international relations theory”. *International Review of Political Economy* 1.1 (1994): 53 - 80.

³⁵ Hall, Stuart. “When was the post-colonial? Thinking at the Limit”. Chambers, Iain, and Lidia Curti. *The post-colonial question: common skies, divided horizons*. Routledge, 1996: 303 – 304.

³⁶ Escobar, “Legalidades pluriversales: la perspectiva de la Tierra y de los pueblos-territorio”, 2015.

Esta idea coincide por último, con el planteamiento de que el pensamiento decolonial no constituye simplemente una óptica teórica sino un proyecto ético y político de las ciencias sociales latinoamericanas para cuestionar la forma en la que están concebidas instituciones esenciales de la modernidad como el derecho y el Estado moderno³⁷, a través de las cuales se siguen reproduciendo estructuras jerárquicas y profundas condiciones de desigualdad similares a las que tuvieron lugar hace más de dos siglos en América Latina bajo las administraciones coloniales.

1. El desafío de la soberanía del Estado en una economía global orientada por una racionalidad neoliberal.

El problema que se plantea en esta investigación sobre el surgimiento de formas neocoloniales de extracción de recursos, bajo el aval del Estado constitucional, guarda una estrecha relación con el debate sobre el desafío de la soberanía estatal en un contexto económico ligado a procesos propios de la globalización. Este debate envuelve diversas discusiones sobre la pérdida de autonomía del Estado y de su capacidad de decisión frente a otros actores, así como sobre la forma en la que el Estado en su calidad de centro de producción jurídica, resulta desplazado.

En este sentido, el problema sobre la afectación que sufre el Estado constitucional en su soberanía, como consecuencia de las dinámicas propias de una economía global en un escenario de extracción intensiva de recursos, no se puede desligar del cuestionamiento de la idea del modelo westfaliano, que se expresa en tres elementos: el control territorial, el control de la producción normativa y la autodeterminación³⁸.

³⁷ Grosfoguel, Ramón y Santiago Castro-Gómez. “Giro Decolonial, teoría crítica y pensamiento Heterárquico”. Castro-Gómez, Santiago, y Ramón Grosfoguel (eds.). *El giro decolonial: reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global*. Siglo del Hombre Editores, Universidad Central, Universidad Javeriana, 2007: 21; Véase: Maldonado-Torres, Nelson. *Against War*. Duke University Press, 2006.

³⁸ López, Henrik. “Transformaciones en el espacio de la soberanía”. *Transformaciones en el espacio de la soberanía*. Ediciones Uniandes, 2013: 9 -11.

En efecto, dicho modelo se ve materializado principalmente en dos ámbitos. Primero, en el ámbito interno, el cual se refiere a “la capacidad de autorregulación y autodeterminación de un Estado y de una sociedad o comunidad nacionales, sustentado en la obediencia debida de los pobladores frente a la autoridad”³⁹ y segundo, en el ámbito externo, con el que se hace referencia a “la no intervención de ningún actor en los asuntos de un Estado, el reconocimiento de los demás Estados como soberanos y un escenario de igualdad entre ellos”⁴⁰.

Las posiciones que han emergido en el marco del debate sobre la afectación de la soberanía del Estado en un contexto de economía global, son múltiples y llegan a diferentes conclusiones sobre el destino del mismo⁴¹. Sin embargo, la mayoría de ellas coinciden en que conceptos tradicionales del Estado como el de soberanía, inevitablemente resultan desafiados como consecuencia de los procesos económicos globales.

Las discusiones que se han presentado sobre este punto oscilan entre la idea de que la soberanía estatal ha colapsado y que ello conducirá inevitablemente al fin del Estado⁴², y la idea opuesta de que el Estado sigue siendo el principal actor en el marco de las relaciones políticas y económicas internacionales, y que el desafío que ha debido enfrentar el Estado en las últimas décadas en un contexto global no es nuevo, sino que es un reto permanente al que el Estado se ha visto abocado históricamente⁴³.

³⁹ *Ibid.*, 9.

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ Sobre las diferentes aproximaciones que existen sobre la afectación que ha tenido para el Estado, el problema de la globalización, David Held hace una clasificación de estas aproximaciones en tres grupos: (i) Los hiperglobalistas; (ii) los escépticos; y (iii) los transformacionistas. Véase: Held, David; McGrew, Anthony; Glodblatt, David y Perraton, Jonathan. *Global transformations. Politics, Economics and Culture*. Stanford University Press, 1999: 3-8.

⁴² Véase: Omae, Kenichi. *The End of the Nation State. The rise of regional economies. How new engines of prosperity are reshaping global markets*. The Free Press, 1995; Strange, Susan. *The Retreat of the State. The diffusion of power in the world economy*. Cambridge University Press, 1996.

⁴³ Véase: Hirst, Paul y Grahame Thompson. *Globalization in Question*. Blackwell Publishers, 1999; Krasner, Stephen. “Globalization and Sovereignty”. Smith, David; Solinger, Dorothy y Topik, Steven. *States and sovereignty in the Global Economy*. Routledge, 1999; Krasner, Stephen. *Soberanía. Hipocresía organizada*. Paidós, 2012.

En el marco de este debate también han surgido posiciones intermedias que si bien, no niegan la afectación que implican los procesos globales para el Estado, señalan que este tipo de procesos traen nuevos retos y conllevan a repensar el rol del Estado y de algunas de sus funciones como la que atañe a la producción jurídica o a la creación de normas⁴⁴. Al respecto, Teubner sostiene que el Estado ya no es el único centro de producción jurídica ni la única fuente de derecho, sino que en un escenario global, el Estado debe coexistir con otros centros de producción jurídica, reafirmando en este sentido que la idea clásica de soberanía se ha visto modificada, al desvincularse los procesos de producción normativa del Estado⁴⁵.

Por su parte, Saskia Sassen afirma que la economía global se caracteriza por la transnacionalización de los procesos donde los Estados garantizan los derechos nacionales y globales del capital. En este escenario, el Estado debe promover las modificaciones jurídicas necesarias para el desarrollo de la globalización económica, con lo que se pone en evidencia la decadencia de la soberanía de los Estados respecto de sus propias economías. En efecto, estas tienden a extender sus fronteras más allá de los mismos Estados, mientras que estos promueven nuevas formas de legalidad para garantizar, los llamados derechos del capital, que se ven materializados en derechos como los de los inversionistas extranjeros⁴⁶. De esta manera, los procesos de la globalización que se caracterizan por la desnacionalización de la economía y su desterritorialización, provocan la reducción del margen de intervención de los Estados y su capacidad de gestión sin que esto implique el fin de la soberanía de los mismos, sino un cambio radical en su naturaleza y su competencia⁴⁷.

Para explicar cómo son reorganizados los centros de producción jurídica y de toma de decisiones en el marco de una economía global, Sassen se refiere a una nueva geografía del poder donde son protagonistas nuevos actores como tribunales internacionales de

⁴⁴ Véase: Giddens, Anthony. *Runaway World*. Routledge, 2003; Sassen, Saskia. *Losing Control? Sovereignty in the Age of Globalization*. Columbia University Press, 1996.

⁴⁵ Teubner, Gunther; Nobles, Richard y Schiff, David. "The Autonomy of Law: Introduction to Legal Autopoiesis" Schiff, David y Nobles, Richard (eds.) *Jurisprudence*, 2003; Teubner, Gunther. *Autopoietic Law. A new approach to law and society*. European University Institute, 1987.

⁴⁶ Sassen, Saskia. *Globalization and Its Discontents*. Essays on the New Mobility of People and Money. The New Press, 1998: 26.

⁴⁷ *Ibid.*

arbitramento, firmas legales transnacionales y los mercados de capital, que afectan directamente a los Estados, cuyos intereses están ligados a las fuerzas del mercado global⁴⁸. Por esta razón, Sassen afirma que en el marco de una economía global, la soberanía del Estado lejos de desaparecer, resulta transformada y es relocalizada en una multiplicidad de espacios institucionales⁴⁹. Desde esta óptica, se argumenta que si bien los procesos derivados de una economía global tienen serias implicaciones sobre la soberanía del Estado, esto no se traduce necesariamente en el desaparecimiento del mismo, sino en la “apropiación de las vías estatales para convertir en legislación los estándares globales”⁵⁰ y en el redireccionamiento y reconfiguración del Estado, ya que este sigue siendo indispensable para llevar a cabo procesos económicos globales.

1.1. La imprescindible acción reguladora del Estado para el capitalismo global.

En los procesos económicos que tienen lugar en un escenario global, donde se refleja la tensión entre la soberanía estatal y la economía global, una de las dimensiones en las que la soberanía del Estado moderno resulta desafiada de manera más evidente es la de “su capacidad de regular los procesos económicos y de controlar el comercio y las transacciones financieras”⁵¹. Según Francisco Cortés y Felipe Piedrahita, allí el Estado “pierde su centralidad en la toma de decisiones y en la capacidad de control social, económico y político frente a otro tipo de actores”⁵².

La pérdida del control del Estado en estos procesos trae como consecuencia que los intereses económicos particulares de actores como los inversionistas extranjeros o las compañías transnacionales, se contrapongan efectivamente al ‘interés general’ y al ‘bien público’ o que estos últimos terminen moldeándose a los intereses privados de poderosos actores económicos. Dado que el principal interés de actores claves en una economía global como lo son las grandes compañías transnacionales es invertir donde el mercado sea más favorable

⁴⁸ Sassen, *Losing Control? Sovereignty in the Age of Globalization*, 1 – 6.

⁴⁹ *Ibid.*, 30.

⁵⁰ López, Henrik, “Transformaciones en el espacio de la soberanía”, 28.

⁵¹ Cortés Rodas, Francisco y Piedrahita Ramírez, Felipe. *De Westfalia A Cosmópolis. Soberanía, ciudadanía, derechos humanos y justicia económica global*. Siglo del Hombre Editores, 2011: 49.

⁵² *Ibid.*, 52.

para ellos o donde los costos de producción y comercialización sean más bajos⁵³, en un escenario donde el Estado se ve obligado a atraer inversión extranjera por la necesidad de divisas y de las utilidades económicas derivadas de las exportaciones, como ocurre en el sector de la minería, es inevitable la afectación del deber del Estado de regular y de orientar sus decisiones soberanas en favor del ‘interés general’ y del ‘bien público’⁵⁴.

Cortés y Piedrahita explican que los procesos económicos del mercado global en el que resulta desafiada la autoridad soberana del Estado se caracterizan por “la internacionalización o la globalización de la producción de materias primas, bienes y servicios”⁵⁵ y una de las características principales de estos procesos es que, si bien las materias primas se producen en un espacio determinado, el lugar en el que estas se originan no es necesariamente el mismo en el que se encuentra el receptor ni los beneficiarios de las mismas⁵⁶.

Así, en un escenario de intensiva extracción de recursos, como el que han tenido que afrontar en las últimas décadas los países del sur global, aunque el Estado es el actor que debe garantizar las condiciones jurídicas para que se materialicen en el plano local las operaciones de extracción de materias primas, son otros actores internacionales diferentes al Estado quienes dirigen y controlan las operaciones bajo las dinámicas de los procesos económicos globales. Sin embargo, es el Estado el que debe asumir a mediano y largo plazo los enormes costos económicos, sociales y ambientales causados por dichas operaciones.

Por su parte, dichos actores generalmente provienen del ámbito privado y buscan crear los mecanismos necesarios, incluyendo vías legales e institucionales enmarcadas dentro del aparato estatal, para eludir o neutralizar los controles derivados de la autoridad soberana del Estado. Igualmente, bajo las dinámicas atrás descritas, también suele ocurrir que los beneficios económicos derivados de las operaciones de extracción y producción mineras, como las regalías, no compensan los costos que se derivan de los impactos sociales y

⁵³ *Ibid.*, 55.

⁵⁴ Schneiderman, David. *Constitutionalizing Economic Globalization. Investment Rules and Democracy's Promise*. Cambridge University Press, 2008: 1 – 21

⁵⁵ Cortés Rodas y Piedrahita Ramírez, *De Westfalia A Cosmópolis. Soberanía, ciudadanía, derechos humanos y justicia económica global*. 51.

⁵⁶ *Ibid.*

ambientales que tienden a producirse directamente en perjuicios de las comunidades asentadas en los territorios de donde se extraen directamente las materias primas.

Sobre este aspecto, David Harvey explica que en este tipo de escenarios de capitalismo global posfordista⁵⁷, el Estado se encuentra en una posición especialmente problemática debido a que “debe reglamentar las actividades del capital según los intereses nacionales, a la vez que está obligado a crear un buen clima económico, a actuar como estímulo para el capital financiero transnacional y mundial y a evitar la fuga de capitales hacia zonas más fértiles y más ricas”⁵⁸. Sin embargo, aunque esto hace que las relaciones entre el capitalismo global y los Estados nacionales sean problemáticas y conflictivas, la configuración de este tipo de relaciones, obedece más a la interdependencia entre los Estados y las dinámicas del capital, que a su contraposición⁵⁹.

Es en este sentido, es que se entiende que la dinámica del capitalismo global no conlleva al fin de los Estados nacionales sino a su “refuncionalización”, la cual, surge como consecuencia de las transformaciones introducidas por los procesos económicos propios de la globalización. Si bien, en este escenario los Estados son redimensionados en su capacidad de gestión, siguen siendo mecanismos regulatorios claves para el sistema capitalista mundial⁶⁰. Desde esta perspectiva, el Estado y el mercado constituirían entonces entidades complementarias dado

⁵⁷ El capitalismo global ‘posfordista’ al que alude Harvey, se diferencia del ‘fordismo’, cuya denominación se le atribuye a Antonio Gramsci por las fábricas automotrices de Henry Ford del periodo de la posguerra, donde los trabajadores debían realizar tareas especializadas de manera repetitiva, por el auge de la producción industrial en serie. Aunque en el sistema llamado posfordista, persisten elementos como la alineación en las formas de producción, también se destacan nuevos elementos que eran inexistentes bajo el sistema fordista, tales como las nuevas tecnologías de información, la importancia de los consumidores y el surgimiento de servicios especializados. Esta nueva forma de producción es posible por la llamada ‘globalización’, donde las grandes corporaciones hacen parte de una red cada vez más compleja en la que el elemento de la territorialidad resulta casi obsoleto. Sin embargo, Harvey cuestiona que al trabajo realizado bajo este nuevo sistema de producción se le llame ‘trabajo inmaterial’, teniendo en cuenta la cantidad de trabajo material que persiste en este nuevo sistema a pesar de la aparición de las nuevas tecnologías. Véase: Harvey, David. *Seven contradictions and the end of capitalism*. Oxford University Press, 2014: 237; Harvey, David. *The Condition of Postmodernity*. Blackwell, 1990: 125 – 172; 338 – 342.

⁵⁸ Harvey, *The Condition of Postmodernity*, 214.

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ *Ibid.*

que “el capitalismo global posfordista no puede prescindir de la acción reguladora de los Estados nacionales y de sus organismos e instituciones”⁶¹.

Igualmente, es importante aclarar que la idea de que el desafío de la soberanía en el marco de un orden global produce la refuncionalización del Estado, parte de la comprensión del Estado como un ente emancipatorio en la medida que supone que este debe orientar sus actuaciones en beneficio del ‘interés general’ y del ‘bien común’, y no en beneficio de los intereses económicos privados de actores transnacionales como los inversionistas extranjeros.

En este orden de ideas, resulta fundamental la comprensión del papel del derecho como el producto de un proceso transnacional, el cual implica a su vez la presencia de diversos regímenes legales y fuentes de producción del derecho mismo, que trascienden las fronteras de los Estados nacionales⁶². Sobre este punto es importante aclarar que si bien la noción de derecho transnacional no es nueva⁶³, esta idea ha cobrado vigencia en las últimas décadas gracias a los procesos globales impulsados desde finales del siglo XX, periodo en el que han emergido una gran variedad de aproximaciones teóricas a este fenómeno⁶⁴. Al respecto, David Szablowski explica que el auge de la transnacionalización de los procesos de producción del

⁶¹ *Ibid.*

⁶² Szablowski, David. *Transnational law and local struggles. Mining, communities and the World Bank*. Hart Publishing, 2007: 4.

⁶³ La idea del ‘derecho transnacional’ se remonta a la década de los años cincuenta cuando Philip Jessup se refirió a ella con el propósito de cuestionar la idea de que el derecho estaba confinado en las fronteras de los Estados-nación, tanto en su calidad de derecho estatal o nacional como en su calidad de derecho inter-estatal o internacional. Según Philip Jessup la idea de derecho transnacional envuelve todo derecho que implica la regulación de acciones o eventos que trascienden las fronteras nacionales. De esta manera, Jessup argumenta que tanto el derecho internacional público como el derecho internacional privado, así como otro tipo de regulaciones que exceden el ámbito de estas dos categorías, pero que igualmente trascienden las fronteras nacionales, también podrían considerarse como una manifestación del derecho transnacional. Así, el llamado derecho transnacional, puede entenderse como una compleja combinación entre el derecho doméstico o la legislación nacional, el derecho internacional público y el derecho internacional privado. Szablowski, *Transnational law and local struggles. Mining, communities and the World Bank*, 4; Véase: Jessup, Philippe. *Transnational Law*. Yale University Press, 1956; Anghie, Antony. *Imperialism, Sovereignty and the making of International Law*. Cambridge University Press, 2004: 223 - 226.

⁶⁴ Véase: Dezalay, Yves, y Bryant G. Garth. *Dealing in virtue: International commercial arbitration and the construction of a transnational legal order*. University of Chicago Press, 1998; Zumbansen, Peer. “Transnational Law”. *Elgar Encyclopaedia of Comparative Law*. Smits, Jan (ed). Edward Elgar Publishing, 2006; Glenn, Patrick “A transnational concept of law”. *The Oxford Handbook of Legal Studies*. Cane, Peter y Mark Tushnet (eds). Oxford University Press, 2003; Joerges, Christian, Inger-Johanne Sand y Gunther Teubner. *Transnational Governance and Constitutionalism*. Hart Publishing, 2004; Teubner, Gunther (ed). *Global Law without a State*. Dartmouth Publishing, 1997; Pérez, Oren “Normative Creativity and Global Legal Pluralism: Reflections on the Democratic Critique of Transnational Law” *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 10.2 (2003): 25-64.

derecho, obedece principalmente al hecho de que las diversas fuerzas globales que se han impulsado desde los años ochenta, envuelven fenómenos transnacionales que implican un alto componente legal⁶⁵.

Los diferentes procesos jurídicos de naturaleza transnacional que han emergido como consecuencia del fenómeno de la globalización, han sido asociados a la crisis de la idea tradicional según la cual el derecho emana principalmente del Estado-nación y de que este a su vez ejerce su soberanía sobre un territorio determinado. Las dinámicas actuales del derecho contradicen y trascienden las nociones tradicionales sobre la producción jurídica y el comportamiento mismo del Estado, el cual, como consecuencia de dichas dinámicas globales resulta envuelto en complejas redes, a la vez que se obligado a negociar el ‘orden’ legal con diversos actores, tanto públicos como privados⁶⁶.

La idea del derecho transnacional difumina las fronteras entre las nociones de lo público y lo privado, a la vez que implica la existencia de regímenes legales de naturaleza híbrida. Asimismo, con este fenómeno también se ha dado lugar a la creación de marcos legales caracterizados por la desterritorialización y la existencia de regulaciones de *soft law* con un bajo poder coercitivo para los actores privados transnacionales, así como de mecanismos arbitrales de solución de controversias entre inversionista-Estado. De esta manera, han surgido nuevos tipos de regulación emanados principalmente de actores económicos estratégicos que tienen un fuerte interés en influenciar, promover y crear normas de diverso tipo más allá de las fronteras de los Estados nacionales.

Tal como se explicará en la siguiente sección de este capítulo, uno de los aspectos más problemáticos de este fenómeno, es que si bien se han extendido a actores privados funciones propias de los Estados, como lo son algunas funciones de tipo regulatorio, paradójicamente las garantías democráticas de tales funciones no se han hecho extensivas a esos ‘nuevos’ actores, sino que siguen concentradas principalmente en los Estados. Por esta razón, diversas fuentes de producción jurídica y formas de regulación que reclaman autonomía más allá las fronteras

⁶⁵ Szablowski, *Transnational law and local struggles. Mining, communities and the World Bank*, 6 y 7.

⁶⁶ *Ibid.*

de los Estados nacionales, terminan por evadir los controles y equilibrios propios de los procesos democráticos nacionales⁶⁷.

1.2. Los mecanismos de la desregulación y la re regulación para el fortalecimiento/debilitamiento del Estado.

En un contexto donde actores claves en la economía global diferentes a los Estados, son quienes a la larga terminan definiendo la orientación de la política económica estatal, parece paradójico el papel fundamental que siguen desempeñando los Estados en su propio debilitamiento. Esta paradoja se ve claramente reflejada en el fenómeno de la desregulación, que es uno de los mecanismos más comunes que suelen utilizar los actores económicos transnacionales, para poder cristalizar y legalizar por las vías estatales y en el plano local, sus intereses económicos privados.

Al respecto, Pisarello sostiene que “La desregulación de la actuación del Estado sólo es concebible en términos de una decidida re-regulación que lo oriente hacia la protección de intereses distintos pero igualmente tangibles, de tal suerte que el Estado para no intervenir, tiene que intervenir regulando su propia desregulación”⁶⁸. Esto significa que sólo a través del mismo Estado es que es posible producir el debilitamiento del mismo, en beneficio de poderes privados, es decir, que el Estado “paradójicamente, debe ser lo suficientemente fuerte como para provocar y asegurar con coherencia y eficacia su propia debilidad”⁶⁹.

Por otro lado, es importante señalar que contrario a lo que se puede inferir de la misma expresión de la ‘desregulación’, este mecanismo no implica necesariamente la ausencia de normas, sino que muchas veces se traduce en una nueva y más enérgica normatividad⁷⁰. En el marco de un Estado constitucional regido por los principios de un gobierno democrático como

⁶⁷ *Ibid.*, 8.

⁶⁸ Cabo de La Vega, Antonio de y Gerardo Pisarello (Editores). *Constitucionalismo, mundialización y crisis del concepto de soberanía. Algunos efectos en América Latina y en Europa*. Alicante Publicaciones. Universidad de Alicante, 2000: 26.

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ Hernández Cervantes, Aleida. *La producción jurídica de la globalización económica. Notas de una pluralidad jurídica transnacional*. Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM, 2014: 126.

ocurre en el caso colombiano, la técnica de la desregulación de la que se valen actores internacionales para cristalizar sus intereses económicos privados en el ordenamiento jurídico interno, conlleva a la construcción de un complejo marco legal, que como se explicó en líneas anteriores, tiende primero, a inhibir los controles estatales en las actividades que son objeto de regulación; segundo, a desustanciar el derecho o a despojarlo de su carácter ‘público’; y por último, a evitar la deliberación y los controles democráticos posteriores⁷¹.

En este sentido, Cassese afirma que con el fenómeno de la desregulación se pone en entredicho el principio democrático como mecanismo de legitimación de la producción normativa, debido a que el ordenamiento jurídico global se legitima mediante el derecho mismo y no por el consenso obtenido en el pueblo⁷². De esta manera, la refuncionalización de la soberanía estatal que se produce en el marco de del actual orden económico global a través de mecanismos como el de la desregulación y el de la reregulación, nos lleva a comprender el elemento de la soberanía que ejerce el Estado constitucional contemporáneo como un presupuesto, y no como una barrera, para materializar las actuaciones de actores económicos transnacionales diferentes al Estado y que resultan esenciales para la economía global.

Por otro lado, Boaventura De Sousa Santos ha calificado este fenómeno de la desregulación como un tipo de pluralismo jurídico ‘despótico’⁷³. Santos coincide en que este tipo de regulación es el resultado de un proceso de producción jurídica transnacional y explica que su carácter ‘despótico’ depende por un lado, del lugar que ocupa en la economía global el Estado donde se produce y opera ese tipo de regulación, y por otro lado, del contenido mismo del derecho.

A partir de esta idea Santos explica porque este tipo de regulación tiende a proteger los intereses económicos privados de los mismos actores globales que influyen fuertemente en esos procesos desregulatorios, y por medio de los cuáles se determinan cuáles son los

⁷¹ *Ibid.*

⁷² Cassese, Sabino. *La globalización jurídica*. Marcial Pons, 2006.

⁷³ Santos, Boaventura de Sousa. *La globalización del derecho. Los nuevos caminos de la regulación y la emancipación*. Universidad Nacional de Colombia – ILSA, 2002: 34-35; Véase también: Santos, Boaventura de Sousa. “El milenio huérfano”. *Ensayos para una nueva cultura política*. Trotta, 2005: 249.

‘estándares globales’ a seguir, a la vez que dejan expuestos a los grupos subalternos y a las poblaciones más afectadas con dichas normas⁷⁴.

Cuando Santos califica a esta ‘nueva generación’ de pluralismo jurídico como ‘despótico’, su crítica va más allá de cuestionar el hecho de que el Estado no es el único centro de producción jurídica. Por el contrario, cuando este autor denuncia el carácter ‘despótico’ de esta manifestación del ‘pluralismo jurídico’, fenómeno que en relación con otros derechos, como por ejemplo los emanados de los pueblos indígenas, este autor había reivindicado como ‘emancipatorio’, Santos en realidad está criticando el contenido mismo de este derecho y las implicaciones de esta nueva forma de ‘pluralismo jurídico’ en términos sustanciales.

Asimismo, al prestar atención a la ubicación geopolítica de los Estados involucrados en esos procesos desregulatorios, Santos destaca la división del mundo en centros y periferias y su influencia en este tipo de procesos. En el mismo sentido, Gavin Anderson sostiene que la pregunta clave en relación con el fenómeno del pluralismo jurídico no es si el Estado constitucional se relaciona o no con actores privados sino cómo se relaciona con ellos. Por lo que, en el marco de una sociedad global, el constitucionalismo implica importantes interrogantes sobre el alcance de los poderes en el sector ‘privado’ como poderes ‘públicos’⁷⁵.

1.3. El papel del Banco Mundial en la redefinición del Estado.

En la reconfiguración del Estado constitucional en el marco de un orden global, uno de los actores económicos transnacionales que ha jugado un papel determinante, es el Banco Mundial⁷⁶. Al respecto, llaman la atención particularmente las reformas impulsadas por este

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ Anderson, Gavin. *Constitutional Rights after globalization*. Hart publishing, 2005: 145 – 146; Véase también el concepto de pluralismo tardío del siglo XX de autoría de Brian Tamanaha en Tamanaha, Brian Z. “Understanding Legal Pluralism: Past to Present, Local to Global”. *Sydney Law Review* 30.375 (2008): 386-390.

⁷⁶ El Banco Mundial es un organismo financiero internacional que nació junto con el Fondo Monetario Internacional, al finalizar la segunda guerra mundial como parte de los acuerdos de ‘Bretton Woods’ y que tiene como objetivo principal brindar asistencia técnica y financiera a los llamados países en desarrollo para reducir la pobreza. Para cumplir con ese objetivo, esta institución ha impulsado prioritariamente instrumentos tales como préstamos a los países en desarrollo, generalmente condicionados a reformas de ajuste estructural que deben implementar los países destinatarios de los créditos. Véase: <http://www.bancomundial.org>.

organismo para orientar el sentido del concepto de Estado y para determinar el rol de este en la economía-mundo, y especialmente en los países del sur global. Las reformas impulsadas por el Banco Mundial hacen parte de un proyecto globalizador de Estado con el que se busca reducir el margen de los espacios locales de autodeterminación, por medio de la inserción de ciertos estándares para lograr la consolidación de intereses globales⁷⁷.

Si bien a partir de los años ochenta el Banco Mundial impulsó en América Latina los llamados programas de ajuste estructural, condicionando los préstamos a estos países a determinadas reformas legales, fue a partir de 1992 que este organismo empezó a introducir ciertas reformas orientadas específicamente a redefinir el concepto del ‘Estado de Derecho’ de acuerdo a los intereses económicos defendidos por el mismo Banco Mundial⁷⁸. Para el Banco Mundial el ‘Estado de Derecho’ no es considerado un fin en sí mismo sino un medio para lograr el crecimiento económico⁷⁹. En este sentido, el carácter instrumental del Estado de Derecho se explica por la necesidad de actores económicos privados de establecer condiciones de

⁷⁷ Moncada Roa, Patricia. “Usos y debates de la noción Estado de derecho” *Transformaciones en el espacio de la soberanía*. Ediciones Uniandes, 2013: 73 – 106.

⁷⁸ Dado el problema que se plantea en esta tesis, en el capítulo III se hace una descripción extensa basada en la revisión de una serie de documentos emitidos por el Banco Mundial en los que se señalan los estándares que orientaron las modificaciones y reformas legislativas e institucionales de los países latinoamericanos para fortalecer el sector minero en sus jurisdicciones. Por su parte, la referencia que se hace en la sección del capítulo I de esta tesis sobre el papel del Banco Mundial orientado específicamente a moldear el concepto de Estado de Derecho en América Latina desde finales del siglo XX, se basa principalmente en la investigación que realizó el profesor German Burgos Silva quien realizó una rigurosa revisión de los documentos emitidos por el Banco Mundial orientados a moldear dicho concepto. Dado que el problema de esta tesis está concentrado en el análisis de las políticas mineras establecidas en el Estado colombiano y en cómo este fue moldeado a través de dichas políticas, en el capítulo III se hace un riguroso análisis basado en la revisión de fuentes primarias y particularmente en los documentos emitidos por el Banco Mundial para la incorporación de tales políticas en el ámbito doméstico. Por otro lado, si bien el análisis de los documentos revisados por Germán Burgos Silva orientados a explicar como se moldea el concepto del Estado de Derecho es uno de los elementos en los que se apoya teóricamente esta investigación, la revisión de tales documentos de los que se ocupó este autor trascienden el objeto de esta tesis. Véase: Burgos Silva, Germán. *Estado de derecho y globalización. El papel del Banco Mundial y las reformas institucionales en América Latina*. ILSA, 2009: 123 – 131. Véase también: Gill, Stephen. “New Constitutionalism, Democratisation and Global Political Economy”. *Pacifica Review: Peace, Security & Global Change* 10.1 (1998): 23 -38; Banco Mundial, *Wapenhans Report*, Washington, 1992; Banco Mundial, *Governance and Development*, Washington, 1992; Banco Mundial, *The World Bank and Legal Technical Assistance. Initial Lessons*, The World Bank Legal Department, Washington, enero de 1995; Banco Mundial, *El Estado en un mundo en transformación*. Informe del Desarrollo Mundial, Banco Mundial, Washington, 1997; Banco Mundial, *Development and Human Rights. The Role of the World Bank*, Washington, Banco Mundial, 1998; Banco Mundial, *Public Sector Performance. The Critical Role of Education*, Washington, 1998; Banco Mundial, *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance. A World Bank Strategy*, Banco Mundial, Washington, 2000; Banco Mundial, *Final Report. Judicial Reform Project*, Washington, 2000.

⁷⁹ Burgos Silva, *Estado de derecho y globalización*, 123.

predictibilidad normativa o de seguridad jurídica, para contrarrestar posibles riesgos en la protección de sus derechos de propiedad o de los ‘derechos del capital’⁸⁰.

En este orden de ideas, el Estado de Derecho constituye entonces una precondition para el desarrollo del sector privado, bajo la idea de que con su fortalecimiento se crea certeza y predictibilidad, y además, se disminuyen los costos de transacción⁸¹. De esta manera, también se explica la decisión del Banco Mundial en la década de los años noventa de fortalecer específicamente al poder judicial en los países de América Latina, por considerarlo un poder determinante en la defensa de la estabilidad y la predictibilidad de las ‘reglas de juego’. Al respecto, Germán Burgos Silva explica que el poder judicial representa “un actor de veto frente a los poderes ejecutivo y legislativo pero no para defender las condiciones de existencia de la democracia sino para garantizar la estabilidad regulatoria de un mercado económico”⁸². Así, en el marco de las reformas promovidas por dicho organismo, al poder judicial le fueron asignadas tres grandes funciones: *primero*, obstaculizar al máximo el cambio de las reglas de juego constitucionales o legales que afectaran el modelo económico; *segundo*, hacer predecibles sus decisiones, especialmente las económicas; y *tercero*, defender los derechos de propiedad⁸³.

En esta medida, el fortalecimiento del poder judicial a través de las reformas del Banco Mundial, obedeció principalmente a la necesidad de limitar “la capacidad de decisión de las poblaciones y sus instituciones sobre aspectos económicos fundamentales para su existencia”⁸⁴. Esto también se explica por la intención del Banco Mundial de fortalecer el Estado para “proteger la propiedad privada como requisito central para que los mercados puedan existir y expandirse”⁸⁵.

Según Aleida Hernández, con las reformas impulsadas por el Banco Mundial se pretendió moldear y restringir el concepto de ‘Estado de derecho’, para evitar que se produjeran riesgos

⁸⁰ *Ibid.*

⁸¹ *Ibid.*, 129.

⁸² *Ibid.*

⁸³ *Ibid.*, 131.

⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ *Ibid.*, 132 - 135.

significativos para el mantenimiento del modelo económico defendido por ese organismo, pero en desconocimiento del origen y del contenido democrático del derecho⁸⁶. Tamanaha se refiere a este fenómeno como ‘el lado oscuro del Estado de derecho’ y resalta la relación de este con los principios defendidos por el liberalismo clásico, y en particular, con los conceptos de propiedad y de mercado, que son reactualizados bajo el paradigma neoliberal. En este sentido, Tamanaha afirma que estamos siendo testigos de ‘la gran transformación’ descrita por Karl Polanyi⁸⁷, según la cual el mercado viene a ocupar una posición dominante en las sociedades capitalistas y el capitalismo de mercado es el que dicta las políticas de los gobiernos nacionales⁸⁸.

En palabras de Tamanaha, se estaría construyendo una especie de ‘constitucionalismo económico’ que opera a través del Estado y bajo la fuerte influencia de actores económicos internacionales. Al respecto, este autor sostiene lo siguiente:

“Los mecanismos liberales e institucionales funcionan a un nivel transnacional (por ejemplo, la Organización Mundial del Comercio) ya se están fusionando en un tipo de constitucionalismo económico de facto, el cual, mediante el funcionamiento del Estado de derecho restringe, anula y dictamina la legislación a nivel interno en relación con cuestiones económicas liberales (que afecten los derechos de propiedad, los aranceles, los subsidios, los esfuerzos para proteger el empleo)”⁸⁹. (Traducción propia).

En este orden de ideas, se estaría interrogando el derecho emanado del Estado constitucional y lo que este representa para “la violencia, la barbarie y la destrucción que han sido definitivas para la consolidación del proyecto capitalista moderno”⁹⁰, a la vez que se estarían

⁸⁶ Hernández, *La producción jurídica de la globalización económica*, 126.

⁸⁷ Véase: Polanyi, Karl. *La gran transformación. Crítica del liberalismo económico*. Quipu Editorial, 2007.

⁸⁸ Tamanaha, Brian Z. “The Dark Side of the Relationship between the Rule of Law and Liberalism” *NYUJL & Liberty* 3 (2008): 545.

⁸⁹ *Ibid.*, 546.

⁹⁰ Fitzpatrick, Peter. “Law’s Infamy”. *Law and Crisis in the Third World*. Sammy Adelman and Abdul Paliwala. 1st ed. Melbourne: Hans Zell Publisher, 1993: 27 - 50.

cuestionando las relaciones constitutivas e interdependientes entre “violencia, modernidad y derecho”⁹¹.

2. Las formas (neo)coloniales de apropiación de recursos como procesos de ‘acumulación por desposesión’.

El problema que se plantea en esta tesis sobre el rol del aparato legal del Estado constitucional colombiano en la reactualización de legados coloniales en un escenario de extracción intensiva de recursos, surge en un contexto donde se ha generado un fenómeno de ‘reprimarización de la economía’. Este fenómeno ha dado lugar a su vez al resurgimiento de las llamadas ‘formas primitivas de acumulación de capital’ para la producción de *commodities* y de materias primas como el oro, que son explotados principalmente en beneficio de los mercados financieros con fines especulativos.

La intensificación de las actividades extractivas a gran escala que se desarrollan bajo la lógica del sistema-mundo⁹² “euro-norteamericano capitalista / patriarcal-moderno / colonial”⁹³

⁹¹ *Ibid.*

⁹² A partir de la categoría del sistema-mundo, Immanuel Wallerstein resalta el papel de los Estados-nación en la economía capitalista pero no como entidades aisladas, sino como elementos que integran un sistema histórico denominado el ‘sistema-mundo’. En este sentido, Wallerstein explica la importancia que tienen los procesos de acumulación, entendidos como mecanismos del sistema económico para poder movilizar capital y acumular beneficios, generando asimetrías y desigualdades económicas. Esos mecanismos, que son reencauchados en cada periodo histórico, requieren de todo un aparato normativo e institucional que va siendo ajustado en el tiempo, según las necesidades de cada momento, para garantizar la continuidad de los procesos de acumulación. En este sentido, para Wallerstein el pensamiento liberal ha jugado un papel clave en el mantenimiento de la economía mundo-capitalista y en el ajuste de las instituciones que permiten su permanencia y funcionamiento. Al respecto, este autor llama la atención particularmente sobre dos aspectos: en primer lugar, sobre la ‘homogenización cultural’ que se produce bajo el sistema democrático y que genera dinámicas de exclusión frente a quienes se apartan de los valores universales de ese sistema; y en segundo lugar, sobre la creación y el mantenimiento de un sistema económico basado en incentivos que conlleva a la reproducción de una relación asimétrica entre los Estados que integran el sistema-mundo, profundizando así, las relaciones de desigualdad entre los sujetos y entidades que lo integran. Véase: Wallerstein, Immanuel. “States? Sovereignty? The dilemmas of capitalists in an age of transition”. Smith, David; Solinger Dorothy; Topik, Steven (Eds) *States and Sovereignty in the Global Economy*. Routledge, 1999: 20 – 33; Wallerstein, Immanuel. *After liberalism*. The new press, 1995; Wallerstein, Immanuel. *Capitalismo histórico y movimientos antisistémicos: un análisis de sistemas-mundo*. Akal, 2004; Wallerstein, Immanuel. *World-system Analysis. An introduction*. Duke University Press, 2004; Wallerstein, Immanuel. *The capitalist world-economy. Essays by Immanuel Wallerstein*. Cambridge University Press, 2002.

⁹³ Sobre este punto es importante aclarar que si bien los teóricos poscoloniales latinoamericanos dialogan con Immanuel Wallerstein y retoman su categoría del sistema-mundo, la crítica decolonial ha reinterpretado esta categoría y la ha redefinido como un ‘sistema-mundo/ euro-norteamericano capitalista/ patriarcal-moderno/colonial’ dada la multiplicidad de relaciones que atraviesan este sistema, de tipo social, económico,

implica el resurgimiento de formas de acaparamiento y de acumulación de recursos mediante su privatización y mercantilización. El geógrafo crítico David Harvey, se ha referido a estas ‘nuevas’ formas de acaparamiento como formas de ‘acumulación por desposesión’⁹⁴, las cuales, envuelven procesos particulares de formas primitivas de acumulación de capital y conllevan el despojo de diversos grupos subalternos como poblaciones campesinas, tradicionales, indígenas y rurales de sus territorios, que son sometidas a su vez a formas de explotación neocoloniales. La continuidad y reactualización de estas formas de explotación, van de la mano de políticas estatales de redistribución de recursos en beneficio de los sectores más privilegiadas de la sociedad y de políticas de privatización de tierras y de recursos públicos.

Al respecto, Harvey explica lo siguiente,

“Para empezar con los procesos específicos de acumulación primitiva que describe Marx- la desposesión de poblaciones rurales y campesinas; las políticas imperialistas, coloniales y neocoloniales de explotación; el empleo de poderes estatales para reasignar activos a la clase capitalista; el cercamiento de los bienes comunes; la privatización de las tierras y activos del estado; un sistema internacional de finanzas y crédito; sin mencionar las crecientes deudas naturales e incluso la continuación de la esclavitud mediante el tráfico de personas (mujeres en particular) – todos estos rasgos todavía están presentes y, en algunos casos, parece que no han pasado a un segundo plano, sino que, como en el caso del sistema de crédito, el despojo de los bienes comunes y la privatización, se han vuelto aún más prominentes”⁹⁵.

político, cultural, colonial, de género, raza y etnia. Sobre este aspecto, Enrique Dussel se refiere al sistema-mundo como un ‘paradigma planetario’ en el que describe por un lado a la modernidad como la cultura del centro del sistema-mundo que surge como consecuencia de la administración de esa centralidad y por otro lado, al capitalismo como el resultado de la conjunción entre la planetarización europea y la centralización del sistema-mundo. Véase: Dussel, Enrique. “Más allá del eurocentrismo: el sistema-mundo y los límites de la modernidad” *Pensar en los (in)tersticios. Teoría y práctica de la crítica poscolonial*. Castro-Gómez, Santiago, Guardiola-Rivera, Oscar y Millán de Benavides, Carmen. CEJA, 1999: 147 – 161; Quijano, Aníbal e Immanuel Wallerstein. “Americanness as a concept; or, The Americas in the modern world”. *International Social Science Journal* 134 (1992): 549-557; Restrepo, Eduardo y Axel Rojas. *Inflexión decolonial: fuentes, conceptos y cuestionamientos*. Editorial Universidad del Cauca, Instituto Pensar y Universidad Javeriana. 2010: 69 – 90.

⁹⁴ Harvey, David. *The New Imperialism*. Oxford University Press, 2003: 137 – 182.

⁹⁵ Harvey, David. *A companion to Marx's Capital*. Verso, 2010: 306 – 307.

En diálogo con algunos autores marxistas que como Rosa Luxemburgo⁹⁶, han revisado el concepto sobre la llamada ‘acumulación originaria de capital’, Harvey resalta la importancia de las llamadas ‘formas de producción no capitalistas’ en los procesos de acumulación de capital. En este tipo de procesos prevalecen métodos como la política colonial, el sistema de empréstitos internacionales, la política de intereses privados y la guerra, y aparecen fenómenos como la violencia, el engaño, la opresión y la rapiña⁹⁷. Al respecto, cabe recordar que a diferencia de otros autores marxistas que estaban más preocupados por estudiar las causas del imperialismo en Europa que los efectos de la expansión capitalista en otros continentes como América Latina, la contribución de Rosa Luxemburgo que influyó análisis posteriores como los de los teóricos dependentistas o el de Harvey, fue esencial para entender cómo el imperialismo fue el resultado directo de la expansión del modo de producción capitalista en modos de producción pre-capitalistas⁹⁸.

Harvey explica que esas formas de acumulación no pueden considerarse como ‘exteriores’ al sistema capitalista o ‘pre-capitalistas’⁹⁹. Por el contrario, esas formas depredadoras de acumulación de capital no pueden relegarse a una etapa ‘originaria’ o ‘primitiva’, precisamente por su permanencia y persistencia en el tiempo. Es por esta razón, que Harvey prefiere hablar de ‘acumulación por desposesión’¹⁰⁰. Así, dentro de los procesos de ‘acumulación originaria de capital’ o de ‘acumulación por desposesión’, se destacan “los procesos coloniales, neocoloniales e imperiales de apropiación de activos, incluyendo los recursos naturales”¹⁰¹. Igualmente, el apoyo del Estado a este tipo de procesos es decisivo, ya

⁹⁶ Luxemburg, Rosa. *The accumulation of capital*. Routledge Classics, 2003: 432.

⁹⁷ Harvey, David. “El ‘nuevo’ imperialismo: acumulación por desposesión”. *Social register* 40 (2004): 111 – 112.

⁹⁸ Topik, Steven y Wellls, Allen. *The Second Conquest of Latin America. Coffe, Henequen, and Oil during the Export Boom, 1850-1930*. University of Texas Press: 1998: 23.

⁹⁹ En el proceso de la acumulación originaria del capital referido por Marx, es indispensable la utilización de métodos violentos propios de las empresas coloniales, como ‘la conquista, la esclavización, el robo y el asesinato’. Marx explica que los procesos de acumulación originaria de capital son anteriores a la acumulación capitalista y constituyen el ‘punto de partida del régimen capitalista de producción’. Así, se refiere a ellos como el ‘pecado original económico’ y explica que en este, a diferencia del mito teológico sobre el pecado original, ‘hay gente que no necesita sudar para comer’. Marx, Carlos. “La llamada acumulación originaria”. *El capital. Crítica de la economía política*. Tomo I. Fondo de Cultura Económica, 1974 [1867]: 607 – 608.

¹⁰⁰ Harvey, “El ‘nuevo’ imperialismo: acumulación por desposesión”, 113.

¹⁰¹ *Ibid.*

que “el Estado, con su monopolio de la violencia y sus definiciones de legalidad, juega un rol crucial al respaldar y promover estos procesos”¹⁰².

De esta manera se explica cómo muchos de los rasgos mencionados por Marx en los procesos de acumulación de capital se han adecuado y permanecen actualmente, hasta el punto que algunos de ellos hoy tienen un papel igual o más importante que el que tuvieron en el pasado para poder sostener el capitalismo cuando otros mecanismos eran insuficientes¹⁰³. Según Harvey, los crecientes intentos que se han dado alrededor del mundo en el marco del capitalismo global, de acumular mediante la desposesión, es la marca del ‘nuevo imperialismo’¹⁰⁴. En palabras de Harvey,

“La transformación del trabajo, la tierra y el dinero en mercancías se logró mediante la violencia, el engaño, el robo, el fraude y actividades parecidas. Las tierras comunes fueron cercadas, divididas y puestas a la venta como propiedades privadas. El oro y la plata que constituían las primeras mercancías-dinero fueron robados a los habitantes nativos de las Américas. Los trabajadores y trabajadoras se vieron obligados a abandonar la tierra para recibir el estatus de trabajadores asalariados «libres» que podían ser libremente explotados por el capital, cuando no directamente esclavizados. Tales formas de desposesión fueron fundamentales en la creación del capital, pero lo más importante es que nunca desaparecieron. No sólo fueron decisivas para explicar los aspectos más crueles del colonialismo, sino que hasta hoy mismo las políticas de desposesión (administradas para la inmensa mayoría por una alianza non sancta de

¹⁰² *Ibid.*

¹⁰³ Sobre el importante papel que han jugado los procesos de ‘acumulación por desposesión’ en diferentes momentos históricos y sobre la forma en que estos procesos se repiten y reactualizan permanentemente, Harvey explica lo siguiente: “El capitalismo internaliza prácticas canibalísticas, depredadoras y fraudulentas. Pero, tal como Rosa Luxemburgo observó convincentemente, es a menudo difícil determinar, dentro de la maraña de violencia política y disputas de poder, las duras leyes del proceso económico. La acumulación por desposesión puede ocurrir de diversos modos y su *modus operandi* tiene mucho de contingente y azaroso. Así y todo, es omnipresente, sin importar la etapa histórica, y se acelera cuando ocurren crisis de sobreacumulación en la reproducción ampliada, cuando parece no haber otra salida excepto la devaluación. Hannah Arendt sugiere, por ejemplo, que para Gran Bretaña en el siglo XIX, las depresiones de los ‘60 y ‘70 dieron el impulso inicial de una nueva forma de imperialismo en la que la burguesía tomó conciencia de que por primera vez, el pecado original del simple robo, que siglos antes había hecho posible la acumulación originaria de capital (Marx) y que había posibilitado toda acumulación posterior, debía repetirse una y otra vez, so pena de que el motor de la acumulación súbitamente se detuviera”. Harvey, “El ‘nuevo’ imperialismo: acumulación por desposesión”, 115.

¹⁰⁴ *Ibid.*, 100.

poder empresarial y estatal) del acceso a la tierra, al agua y los recursos naturales está induciendo gigantescos movimientos de agitación global¹⁰⁵.

En el marco de la división geopolítica del sistema-mundo al que los críticos poscoloniales latinoamericanos definen como ‘euro-norteamericano capitalista/ patriarcal-moderno/colonial’, el cual, permite reactualizar y dar continuidad a los patrones de las jerarquías coloniales, resulta bastante útil el rol de los Estados en alianza con otros actores transnacionales corporativos, para que las formas de acumulación de capital de tipo neocolonial puedan persistir. De manera similar a como ocurrió en el pasado, “el poder del Estado es usado frecuentemente para forzar estos procesos, incluso en contra de la voluntad popular”¹⁰⁶.

En este orden de ideas, para efectos del análisis del problema que se plantea en esta investigación, la noción acuñada por Harvey de la ‘acumulación por desposesión’ también resulta clave para comprender el rol del Estado en la construcción de un aparato jurídico de tipo transnacional, que ha facilitado a su vez, la realización de procesos neocoloniales de apropiación de recursos en un escenario global extractivista.

3. Repensando las formas estatales y jurídicas modernas ligadas a ‘nuevas’ formas de acumulación de capital desde la perspectiva de la colonialidad.

3.1. La colonialidad del poder y el sistema-mundo.

Para el análisis del problema que se plantea en esta investigación, es esencial entender el concepto de ‘colonialidad’ desarrollado por la crítica decolonial, dado que con este concepto se explica de qué manera la racionalidad colonial que se instaló con la conquista en el continente americano a finales del siglo XV, guarda un fuerte vínculo con el surgimiento y el desarrollo del capitalismo industrial europeo; y cómo esa racionalidad aún sigue viva¹⁰⁷ y se

¹⁰⁵ Harvey, *Seven contradictions and the end of capitalism*, 57 – 58.

¹⁰⁶ Harvey, “El ‘nuevo’ imperialismo: acumulación por desposesión”, 115.

¹⁰⁷ Quijano, “Coloniality of power and Eurocentrism in Latin America”, 215 – 232.

expresa tanto en términos materiales¹⁰⁸ como en términos culturales¹⁰⁹. Desde el campo de los estudios latinoamericanos poscoloniales¹¹⁰, también conocidos como la crítica decolonial, y en particular desde la red modernidad/colonialidad (M/C)¹¹¹ “el capitalismo global

¹⁰⁸ Para el grupo modernidad/colonialidad de la crítica decolonial “la cultura está siempre entrelazada (y no derivada de) los procesos de la economía política” con lo cual se destaca la estrecha relación entre capitalismo y cultura, pero si bien este grupo reconoce el papel fundamental de las epistemes, también sostiene que estas tienen un estatuto económico, apoyándose en la categoría del sistema-mundo. De esta manera, desde la perspectiva decolonial se considera que el capitalismo no solo es un sistema económico ni exclusivamente un sistema cultural, sino que este debe ser comprendido como “una red global de poder integrada por procesos económicos, políticos y culturales, cuya suma mantiene todo el sistema”. Grosfoguel y Castro-Gómez, “Giro decolonial, teoría crítica y pensamiento heterárquico”, 16.

¹⁰⁹ Sobre este punto, Grosfoguel y Castro-Gómez explican que desde la perspectiva decolonial “no es posible entender el capitalismo global, sin tener en cuenta el modo como los discursos raciales organizan a la población del mundo en una división internacional del trabajo, que tiene directas implicaciones económicas: las razas ‘superiores’ ocupan las posiciones mejor remuneradas, mientras que las ‘inferiores’ ejercen los trabajos coercitivos y peor remunerados (...) la cultura está siempre entrelazada (y no derivada de) los procesos de la economía política”. De esta manera, se destaca la estrecha relación entre capitalismo y cultura, y si bien se resalta el papel fundamental de las epistemes, también se reconoce que estas tienen un estatuto económico. En este sentido, el capitalismo no es considerado solamente como un sistema económico ni exclusivamente un sistema cultural, sino que este es comprendido por las teorías poscoloniales latinoamericanas como “una red global de poder integrada por procesos económicos, políticos y culturales, cuya suma mantiene todo el sistema, a la vez que las estrategias simbólico/ideológicas, así como las formas eurocéntricas de conocimiento no son aditivas sino constitutivas de la economía política del sistema-mundo capitalista”. Grosfoguel y Castro-Gómez. “Giro decolonial, teoría crítica y pensamiento heterárquico”, 16 – 19.

¹¹⁰ Si bien esta investigación toma como herramientas de análisis algunos de los conceptos clave de los estudios poscoloniales latinoamericanos y de manera particular del programa Modernidad/Colonialidad del pensamiento decolonial, es importante aclarar que esta perspectiva está en diálogo con otras corrientes de pensamiento afines tales como las teorías poscoloniales provenientes de las ex colonias europeas en Asia y el Medio Oriente donde se destacan autores como Edward Said, Gayatri Spivak, Homi K. Bhabha, Partha Chatterjee, Dipesh Chakrabarty, Gyan Prakash y Ranajit Guha, entre otros. El aporte fundamental de estos autores fue el énfasis en el elemento epistémico del colonialismo y no solo en su dimensión económica, así como la relación de dicho elemento con el nacimiento de las ciencias humanas, las cuales dieron lugar al surgimiento de un imaginario y del etiquetamiento de los sujetos considerados ‘subalternos’. De esta manera destacaban como característica del poder imperial no solo el ejercicio de la fuerza física sino la construcción de un discurso sobre el otro. Véase: Young, Robert. *White Mythologies: Writing History and the West*. Routledge, 1990.

¹¹¹ Héctor Alimonda explica que el programa Modernidad/Colonialidad (M/C) está en diálogo con el poscolonialismo, los estudios subalternos y la perspectiva sistema-mundo desarrollada por Wallerstein. Sin embargo el programa M/C también se diferencia de ellos y supone una continuidad de las tradiciones del pensamiento crítico latinoamericano. Este programa se organiza a partir de una crítica de base histórico-cultural y epistemológica de la modernidad y cuestiona las narrativas interpretativas de esta durante cinco siglos. Esta idea supone desplazar los orígenes de la modernidad de su cuna en la Europa del norte, vinculada a la reforma protestante, a los orígenes de la acumulación de capital, a la Ilustración o a la Revolución Francesa, y llamar la atención para la primera modernidad que protagonizan los reinos ibéricos, junto con su expansión y su conquista ultramarinas. Esto permite visualizar a América como la primera periferia del sistema colonial europeo, el lado oculto originario de la modernidad. Esta racionalidad implica verificar: (i) la racionalidad de las formas estatales y de las empresas coloniales ibéricas; (ii) la acumulación originaria del capital a la que dieron lugar esas conquistas; (iii) la apropiación de la diversidad natural como fundamento de la modernidad; y (iv) la aparición de los principios de la misión evangelizadora y de la superioridad europea como articulaciones centrales del imaginario colonial eurocéntrico como sentido común hegemónico de la empresa colonial. El Programa M/C no se define como opuesto a la modernidad ni niega las potencialidades emancipadoras de esta. Sin embargo su perspectiva es transmoderna (Dussel) y es crítica con las perspectivas consagradas y consagratorias. El programa

contemporáneo resignifica en un formato posmoderno, las exclusiones provocadas por las jerarquías epistémicas, espirituales, raciales/étnicas y de género/sexualidad, desplegadas por la modernidad. De este modo, las estructuras de larga duración formadas durante los siglos XV y XVII continúan jugando un rol importante en el presente”¹¹².

En este sentido, el concepto de ‘colonialidad del poder’ establecido inicialmente por Aníbal Quijano¹¹³, en diálogo con el enfoque del sistema-mundo de autoría de Immanuel Wallerstein atrás explicado¹¹⁴, constituyen una poderosa herramienta analítica para comprender las complejas continuidades históricas entre las actuales estructuras y jerarquías políticas y económicas, y los antiguos legados coloniales¹¹⁵. En efecto, estas categorías permiten explicar de qué manera “aunque se cambie el significado con el tiempo, el predominio de una cultura racista/colonial global en el sistema-mundo capitalista tiene sus orígenes históricos en la expansión colonial europea”¹¹⁶.

Desde esta perspectiva, el territorio americano es entendido como la primera periferia del sistema colonial europeo, razón por la cual la crítica decolonial propone revisar aspectos tales como la racionalidad de las formas estatales y de las empresas coloniales, la acumulación originaria del capital a la que dio lugar la conquista de América y la apropiación de la diversidad natural como fundamento de la modernidad¹¹⁷. La revisión de estos aspectos también pueden contribuir en la comprensión de la permanencia de legados coloniales a través de las formas políticas y económicas contemporáneas como el Estado constitucional.

M/C es un pensamiento de frontera que cuestiona la modernidad noratlántica y se interroga sobre caminos y lógicas alternativos. Alimonda, Héctor. “Una introducción a la ecología política latinoamericana”. Grosfoguel, Ramón y Almanza-Hernández, Roberto (eds.) *Lugares Descoloniales. Espacios de intervención en las Américas*. Ramón Grosfoguel y Roberto Almanza-Hernández. Pontificia Universidad Javeriana, 2012: 60-63.

¹¹² *Ibid.*, 14.

¹¹³ Quijano, “Coloniality of power and Eurocentrism in Latin America”, 215 – 232.

¹¹⁴ Véase notas nº 91 y 92.

¹¹⁵ Grosfoguel, Ramón. “Colonialidad del poder y dinámica racial. Notas para la interpretación de los latino-caribeños en Nueva York”. Grosfoguel, Ramón y Almanza-Hernández, Roberto (eds.) *Lugares Descoloniales. Espacios de intervención en las Américas*. Ramón Grosfoguel y Roberto Almanza-Hernández. Pontificia Universidad Javeriana, 2012: 153.

¹¹⁶ *Ibid.*

¹¹⁷ Alimonda, Héctor. “Una introducción a la ecología política”. Grosfoguel, Ramón y Almanza-Hernández, Roberto (eds.) *Lugares Descoloniales. Espacios de intervención en las Américas*. Ramón Grosfoguel y Roberto Almanza-Hernández. Pontificia Universidad Javeriana, 2012: 61.

Sin embargo, tal como se mencionó en líneas anteriores, la perspectiva decolonial en diálogo con el sistema-mundo, prefiere hablar de “sistema-mundo/ euro-norteamericano capitalista/ patriarcal-moderno/colonial”¹¹⁸ y no solamente del sistema-mundo capitalista, para cuestionar la idea de la descolonización del mundo. Al respecto, es importante aclarar que en el marco de la categoría del sistema-mundo se destaca la división internacional del trabajo y las luchas militares geopolíticas como fenómenos constitutivos de procesos de acumulación de capital a escala mundial. En este sentido, el análisis del sistema-mundo parte del concepto de ‘geo-cultura’ para referirse a las ideologías globales que sostienen dichos fenómenos.

Sin embargo, Grosfoguel y Castro-Gómez aclaran que desde la perspectiva decolonial, la división internacional del trabajo que se mantiene y que está ligada a una jerarquía étnico-racial, se explica más allá del concepto de ‘geo-cultura’ como un ámbito ‘constitutivo’ de la acumulación de capital a escala mundial desde el siglo XVI y no como un ámbito ‘superestructural’ derivado de las estructuras económicas¹¹⁹.

Sobre este punto, los teóricos de la crítica decolonial resaltan el concepto de ‘heterarquía’ para referirse a una articulación enredada o en red de múltiples regímenes de poder, donde los sistemas de poder son pensados como una serie de dispositivos heterónimos que están vinculados a través de una red. Por ello, desde la perspectiva decolonial se entiende que el capitalismo global no existe bajo una sola lógica determinante sino que está constituido por procesos complejos, heterogéneos y múltiples¹²⁰.

Por otro lado, en relación con la categoría de la colonialidad del poder se resaltan tres elementos esenciales (i) el poder colonial; (ii) la división internacional del trabajo y (iii) los procesos de acumulación capitalista. A partir de estos elementos se quieren explicar las relaciones históricas entre los pueblos ‘occidentales’ y ‘no-occidentales’, así como la forma en

¹¹⁸ Grosfoguel, Ramón. “The Implications of Subaltern Epistemologies for Global Capitalism: Transmodernity, Border Thinking and Global Coloniality”. Richard P. Appelbaum and William I. Robinson (eds.) *Critical Globalization Studies*. Routledge, 2005.

¹¹⁹ Grosfoguel y Castro-Gómez, “Giro decolonial, teoría crítica y pensamiento heterárquico”, 14.

¹²⁰ *Ibid.*

que “se integran las múltiples jerarquías del poder de capitalismo histórico como parte de un mismo proceso histórico-estructural heterogéneo”¹²¹.

Sobre este punto, Grosfoguel y Castro-Gómez explican lo siguiente:

“Al centro de la colonialidad del poder está el patrón de poder colonial, que constituye la complejidad de los procesos de acumulación capitalista articulados en una jerarquía racial/étnica global y sus clasificaciones derivativas de superior/inferior, desarrollo/subdesarrollo, y pueblos civilizados y bárbaros. Igualmente la noción de colonialidad vincula el proceso de colonización de las Américas y la constitución de la economía-mundo capitalista como parte de un mismo proceso histórico iniciado en el siglo XVI. La construcción de la jerarquía racial/étnica global fue simultánea y contemporánea espacio-temporalmente con la constitución de una división internacional del trabajo organizada en relaciones centro-periferia a escala mundial (...) desde la formación inicial del sistema-mundo capitalista se mezcló de manera compleja con los discursos racistas, homofóbicos y sexistas del patriarcado europeo’¹²².

La comprensión de la conquista de América como el momento en el que se dio inicio al periodo de la modernidad, de la mano de la colonialidad es esencial para comprender la relación entre el surgimiento de la modernidad y la incorporación de Europa al sistema-mundo como centro y del territorio amerindio como la periferia. Sobre este punto, Santiago Castro-Gómez explica que en la medida que “el sistema-mundo moderno empezó con la constitución simultánea de España como centro frente a su periferia colonial hispanoamericana”, la modernidad y el colonialismo fueron fenómenos mutuamente dependientes debido a que Europa se convierte a si misma en el centro del sistema-mundo cuando sus colonias de ultramar son entendidas como periferias¹²³.

¹²¹ *Ibid.*, 19.

¹²² *Ibid.*

¹²³ Castro-Gómez, Santiago. *La poscolonialidad explicada a los niños*. Editorial Universidad del Cauca e Instituto Pensar, 2005: 47.

Es por esta razón, que la crítica decolonial alega que la colonialidad y la modernidad son dos caras de la misma moneda, siendo la colonialidad la otra cara de la modernidad¹²⁴. Contrario a lo que se suele creer, el proyecto colonial que se instaló con la conquista de América no fue abolido en un momento histórico determinado con la eliminación formal de las administraciones coloniales, sino que el proyecto moderno/colonial permanece hasta nuestros días, como expresión de la colonialidad, y ha podido tener continuidad a través de diversas instituciones como el asimilacionismo, el integracionismo, el multiculturalismo, el liberalismo y el constitucionalismo¹²⁵. De esta manera, se explica cómo diversos legados coloniales se han adaptado a la lógica de distintas instituciones modernas y de las estructuras políticas y económicas que las soportan, mientras que estas han legitimado el uso del poder coercitivo del derecho en favor de un pensamiento ‘moderno’ y ‘universal’.

3.2. La ‘raza’ en el centro de las jerarquías y estructuras (neo)coloniales.

Otro de los elementos clave para explicar la continuidad de la lógica colonial hasta nuestros días durante varios siglos de expansión colonial europea, a partir del concepto de la ‘colonialidad’ y su relación con el desarrollo del capitalismo industrial europeo, es la idea de superioridad de una raza sobre otras¹²⁶ y de la jerarquización étnico-racial de las poblaciones. Esta idea ha permitido dar continuidad a una organización del mundo basada en la división internacional del trabajo entre centros y periferias¹²⁷, a través de diversas instituciones modernas como las que se enmarcan en la democracia liberal.

¹²⁴Grosfoguel, “La descolonización de la Economía Política y los Estudios Postcoloniales: Transmodernidad, pensamiento fronterizo y colonialidad global”, 27.

¹²⁵ Mazariegos, Mónica. *Derecho a la consulta y disenso. Por el uso contra hegemónico del derecho*. Tesis Doctoral, Universidad Carlos III de Madrid, 2014: 216 – 259. Disponible en: http://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/19134/monica_mazariegos_tesis.pdf?sequence=1

¹²⁶ Sobre la importancia del elemento de la raza en los proyectos coloniales, los teóricos poscoloniales latinoamericanos o los críticos decoloniales coinciden con Fanon, en la idea de que el mundo colonial se ha estructurado a partir de la idea de raza, siendo este un elemento determinante de la posición de los sujetos en las jerarquías del sistema económico mundial. En efecto, para Fanon la raza es un principio ordenador de las relaciones sociales, incluyendo las económicas, de tal manera que la cultura como instrumento de dominación en contextos coloniales no pueden considerarse simplemente un reflejo de la estructura económica, sino que es constitutiva de esta. Véase: Fanon, Frantz. *Los condenados de la tierra*. Fondo de Cultura Económica, 1983. (Título original: *Les damnés de la terre*. François Maspero, 1961, París).

¹²⁷ Grosfoguel y Castro-Gómez, “Giro decolonial, teoría crítica y pensamiento heterárquico”, 14.

Con esto se explica que para poder llevar a cabo la empresa de la colonización y para poder instaurar el paradigma de la superioridad europea de la mano de la idea del progreso, fue necesario crear ciertos dispositivos epistemológicos de dominación. En este sentido, Quijano ha mostrado que “la dominación y explotación económica del Norte sobre el Sur, se funda en una estructura étnico-racial de larga duración constituida desde el siglo XVI por la jerarquía europeo vs. no-europeo”¹²⁸.

Sobre este punto en particular, Quijano y Wallerstein explican que la existencia del sistema-mundo capitalista no sería posible sin la existencia de América, ya que como consecuencia de los 500 años de dominación y de expansión colonial europea, se ha podido consolidar una división internacional del trabajo entre europeos y no europeos, que persiste actualmente en el sistema mundo capitalista y (pos)colonial¹²⁹. En este sentido, nociones como las de ‘soberanía estatal’, ‘progreso’, ‘unidad nacional’, ‘interés general’, ‘propiedad privada’, ‘regalías’, entre otras, han sido articuladas a través de la configuración de un sistema legal ‘moderno’ que arrastra consigo jerarquías y profundos sesgos coloniales.

3.3. El surgimiento de los Estados latinoamericanos en un mundo (pos)colonial.

Algunos de esos legados coloniales se explican por un lado, por la forma en que se constituyeron los Estados nacionales en América Latina, bajo una posición subordinada en el marco del sistema-mundo capitalista¹³⁰; y por otro lado, por la manera en la que fueron

¹²⁸*Ibid.*, 17.

¹²⁹ Grosfoguel, Ramón. “Colonialidad del poder y dinámica racial”, 127.

¹³⁰ La posición subordinada de los Estados nacionales emergentes en América Latina, en el marco de un sistema-mundo capitalista, es una de las ideas esenciales de los críticos decoloniales, quienes han aclarado sobre este punto, separarse de los teóricos de la dependencia, sobre cómo debe abordarse este problema. Según la crítica decolonial, los teóricos de la dependencia reproducen la idea ilusoria de que ‘una organización y un desarrollo racional’ podrían alcanzarse si se le devuelve el control al Estado-nación en un sistema global. Para los teóricos decoloniales, esta posición contradice la idea de que el desarrollo y el subdesarrollo son el resultado de relaciones estructurales en el marco del sistema-mundo capitalista, pues no es posible definir el capitalismo como un sistema global más allá del Estado-nación, y al mismo tiempo sostener que es viable romper con el sistema-mundo desde el Estado-nación. En este sentido, la crítica decolonial es escéptica sobre las posibilidades de transformar un sistema que opera a escala global, simplemente haciendo que los Estados nacionales recuperen el control de su administración. Para los decoloniales, de la recuperación por parte de los Estados nacionales del control ‘racional’ sobre su soberanía o sus recursos, no se deriva automáticamente la afectación en la ubicación de un país en la jerarquía de la división internacional del trabajo que organiza el sistema-mundo. Siguiendo a Wallerstein, Grosfoguel explica que si bien en el marco del sistema mundo capitalista, un Estado-nación

organizados los nuevos Estados de acuerdo a una división jerárquica e internacional del trabajo. Al respecto, Quijano y Wallerstein sostienen que:

“El origen étnico fue la consecuencia cultural inevitable del colonialismo. Marcó las fronteras sociales que se correspondían con la división del trabajo. Y esto justificó las múltiples formas de control del trabajo, inventado como parte del “Americanismo”; la esclavitud para los Americanos negros, varias formas de trabajo forzado en los cultivos comerciales (repartimiento, mita, peonaje), trabajos forzados para la clase obrera europea. Estas fueron, por supuesto, las primeras formas de asignación étnica dentro de la jerarquía de trabajo. En el período de postindependencia, las formas de control laboral y los nombres de las categorías étnicas fueron renovadas. Sin embargo, la jerarquía étnica permaneció”¹³¹. (Traducción propia).

En este sentido, diversas categorías modernas que se han cristalizado en formas jurídico-políticas, han sido construidas históricamente a través de ejes binarios como capital/trabajo, europeo/no europeo, hombre/mujer, civilizado/salvaje, avanzado/atrasado, desarrollado/no desarrollado; y a través de estos ejes, las elites criollas han podido homogenizar y clasificar socialmente a los diversos grupos que están ubicados en el Estado-nación¹³².

Así, las elites criollas que tomaron el control de las estructuras económicas, políticas y culturales, en el tránsito de los imperios europeos a los nuevos Estados independientes, dieron continuidad a relaciones de poder que se trasladaron del momento colonial al momento (pos)colonial. Estas relaciones permitieron seguir clasificando a la población y excluir a

periférico podría llegar a transformar su forma de incorporarse en la economía-mundo capitalista, y alcanzar una posición semi-periférica, no es posible romper o transformar todo el sistema desde el nivel del Estado-nación. Con esto, se quiere señalar que una solución local o nacional no es suficiente para un problema global, sin que con ello se niegue la importancia de las acciones políticas a nivel local. Véase: Grosfoguel, Ramón. “Decolonizing Postcolonial Studies and Paradigms of Political Economy: Transmodernity, decolonial thinking and Global Coloniality”. *Journal of Peripheral Cultural Production of the Luso-Hispanic World* 1.1 (2011): 21 – 23; Grosfoguel, Ramón. “Developmentalism, Modernity and Dependency Theory in Latin America”. *Coloniality at large: Latin America and the Postcolonial Debate*. Duke University Press, 2008: 322.

¹³¹ Quijano and Wallerstein, “Americanness as a concept; or, The Americas in the modern world-world system”, 551.

¹³² Grosfoguel, “Developmentalism, Modernity and Dependency Theory in Latin America”, 328.

grupos marginados como ciudadanos de segunda categoría, en el marco de un imaginario de ‘nación’. Esto fue posible gracias a la ‘colonialidad del poder’, entendida como una relación sociocultural entre europeos y no europeos que sigue siendo reproducida permanentemente por las elites criollas, y que responde a la construcción cultural que permanece, de los no europeos como ‘otros inferiores’¹³³.

Cabe recordar que las primeras constituciones latinoamericanas incluyeron pactos con las élites criollas para que estas pudieran mantener sus propiedades y obtener de esta manera, la protección sobre las mismas a través del derecho emitido en las nuevas repúblicas. En este sentido, el rol de las oligarquías que gobernaron los Estados emergentes en Latinoamérica después de que las administraciones coloniales fueran abolidas formalmente, fue determinante para poder garantizar la continuidad de racionalidades coloniales bajo un régimen ‘moderno’ marcado con un fuerte sello eurocéntrico, jerárquico y hegemónico.

En el tránsito de los regímenes coloniales europeos hacia las repúblicas latinoamericanas que surgieron con posterioridad a los procesos de independencia, las nuevas entidades políticas arrastraron consigo fuertes sesgos coloniales, que permitirían mantener jerarquías propias de la colonia aunque transformadas, las cuales, se verían reflejadas en los nuevos gobiernos. Sobre este punto, Grosfoguel explica como en el periodo posterior a los procesos independentistas en América Latina, las formas coloniales no capitalistas de trabajo forzado y las jerarquías étnico/raciales fueron mantenidas por las élites criollas. De esta manera, en el marco de las relaciones que se establecieron con los indios, negros, mestizos, mulatos y con otros grupos históricamente oprimidos en el momento posterior a los procesos de independencia, se ubicaron a estas poblaciones en la periferia de los Estados emergentes¹³⁴.

En este sentido, el colaboracionismo de las élites criollas quienes reproducirían al interior de las nuevas repúblicas las jerarquías coloniales¹³⁵, fue fundamental para darle continuidad a la

¹³³ *Ibid.*

¹³⁴ Grosfoguel, Ramón. “Developmentalism, Modernity and Dependency Theory in Latin America”, 309.

¹³⁵ Este fenómeno también se ha denominado como ‘nordomanía’ o northernmania y se refiere específicamente al intento de las elites criollas de las periferias, de imitar los modelos de desarrollo provenientes del norte, mientras se siguen reproduciendo formas de colonialismo. Sobre el origen de esta expresión, Ramón Grosfoguel explica

lógica colonial a través de las nuevas instituciones ‘modernas’. En diálogo con Frantz Fanon, la crítica decolonial ha señalado sobre este aspecto que el acelerado ritmo de la explotación capitalista de la tierra y de la fuerza de trabajo, fue facilitado en varias ocasiones por las élites neocoloniales que en algunos casos provenían de los mismos grupos oprimidos¹³⁶. Sobre este punto, desde esta perspectiva teórica se llama la atención sobre la importancia de la diferenciación entre la ‘ubicación epistémica’ y la ‘ubicación social’ de los sujetos en el mundo. Al respecto, Grosfoguel señala lo siguiente:

“El hecho de que se esté ubicado socialmente en el lado oprimido de las relaciones de poder, no significa automáticamente que se esté pensando epistémicamente desde una posición epistémica subalterna. Precisamente el éxito del sistema-mundo moderno/colonial consiste en hacer que sujetos ubicados socialmente en el lado oprimido de la diferencia colonial, piensen sistemáticamente como los que se encuentran en las posiciones dominantes”¹³⁷.

El hecho de que los gobernantes de las nuevas repúblicas no se logran despojar de su mirada colonial al ejercer su labor de gobernar a través de las nuevas entidades políticas y de las estructuras económicas sostenían a aquellas, explica que en las nuevas entidades independientes se hayan interiorizado las jerarquías propias de la lógica colonial. Sobre este aspecto, Stuart Hall explica que:

que durante el siglo XIX, Gran Bretaña se había convertido en el nuevo centro de poder en el mundo y en el referente de un nuevo modelo de civilización. Así, varias de las elites latinoamericanas establecieron un discurso donde contraponían ‘el atraso, el oscurantismo y el feudalismo’ de España frente a una idea de nación a seguir ‘avanzada, civilizada y moderna’ proveniente de Gran Bretaña. De esta manera, bajo la noción de ‘nordomanía’ se pretende explicar de qué manera la caracterización de las sociedades de la periferia como sociedades del pasado, pre-modernas o subdesarrolladas, por parte de las élites criollas latinoamericanas, permitió justificar la subordinación de los Estados-nación poscoloniales al capital global durante los siglos XIX y XX. Este fenómeno también implica la negación en el tiempo y en el espacio de la coexistencia de diferentes formas de producir conocimiento o de lo que la crítica decolonial ha llamado ‘la negación de la coetaneidad en el tiempo’. Véase: Grosfoguel y Castro-Gómez, “Giro decolonial, teoría crítica y pensamiento heterárquico”, 15; Grosfoguel, “Developmentalism, Modernity and Dependency Theory in Latin America”, 309; Zea, Leopoldo. *América Latina en sus ideas*. Siglo XXI, 1986.

¹³⁶ Torres-Maldonado, Nelson. “Thinking through the Decolonial Turn: Post-continental Interventions in Theory, Philosophy, and Critique. An Introduction”. *Journal of Peripheral Cultural Production of the Luso-Hispanic World* 1.2 (2011): 3.

¹³⁷ Grosfoguel, “La descolonización de la Economía Política y los Estudios Postcoloniales: Transmodernidad, pensamiento fronterizo y colonialidad global”, 22.

“Lo poscolonial está caracterizado por la independencia del gobierno colonial directo, la formación de nuevos Estados nacionales, el crecimiento económico, el incremento del capital local y de las relaciones de dependencia neocoloniales del mundo capitalista desarrollado, así como también por las políticas que surgen con la emergencia de poderosas élites locales que controlan los efectos contradictorios del subdesarrollo (...) tal transición (colonial-poscolonial) está caracterizada por la persistencia de muchos de los efectos de la colonización, solo que ahora estos han sufrido una dislocación: se ha corrido el eje colonizador/colonizado se corre y se han interiorizado en la misma sociedad descolonizada”¹³⁸.

3.4. La colonialidad a escala global.

Quijano y Wallerstein sostienen que para poder establecer una economía-mundo capitalista, fueron necesarios tres presupuestos. En primer lugar, la expansión territorial y geográfica del mundo; en segundo lugar, el desarrollo de diversos métodos de control sobre la fuerza de trabajo en beneficio de diferentes productos y zonas de la economía-mundo; y en tercer lugar, la creación de maquinarias estatales relativamente fuertes que se convertirían en los núcleos estatales de la economía-mundo capitalista¹³⁹.

Estos presupuestos permiten explicar como las relaciones sociales de poder se han seguido reorganizando y redefiniendo en clave colonial, muchos siglos después de la expansión colonial de occidente y de la abolición formas de los regímenes coloniales¹⁴⁰. Al respecto, Grosfoguel llama la atención sobre el hecho de que en la era (pos)colonial el colonialismo ha sido reemplazado por la colonialidad aunque la llamada ‘descolonización del mundo’, oscurezca las continuidades entre el pasado colonial y las actuales jerarquías colonial-raciales globales, e invisibilice la colonialidad actual¹⁴¹.

¹³⁸ Hall, “When was the post-colonial? Thinking at the Limit”, 303 – 304.

¹³⁹ Quijano and Wallerstein, “Americanness as a concept; or, The Americas in the modern world-world system”, 549.

¹⁴⁰ *Ibid.*

¹⁴¹ Grosfoguel, Ramón. “Colonialidad del poder y dinámica racial”, 128.

La relación entre la colonialidad y la modernidad, pone en evidencia la situación colonial de explotación y dominación formada durante años de colonialismo europeo, que como se explicó en líneas anteriores, persiste hasta nuestros días a pesar de la erradicación formal de las administraciones coloniales del sistema-mundo capitalista¹⁴². Así, a pesar de la erradicación de las instituciones jurídico-políticas del colonialismo, los legados coloniales, sus prácticas e imaginarios han podido permanecer a través del tiempo y del espacio, dando lugar con ello a una transición del colonialismo moderno a la ‘colonialidad global’ donde el concepto de colonialidad del poder se extiende más allá del Estado-nación a escala global¹⁴³.

Por medio de este proceso se han “transformado las formas de dominación desplegadas por la modernidad, pero no la estructura de las relaciones centro-periferia a escala mundial”¹⁴⁴. En efecto, “nuevas instituciones del capital global, tales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), así como organizaciones militares como la OTAN (...) todas conformadas después de la Segunda Guerra Mundial y del supuesto fin del colonialismo, mantienen a la periferia en una posición subordinada. El fin de la guerra fría terminó con el colonialismo de la modernidad, pero dio inicio al proceso de la colonialidad global”¹⁴⁵.

La comprensión de diversas categorías modernas como expresiones de la colonialidad, permite poner en tela de juicio la aspiraciones de dichas categorías como ‘emancipatorias’ o ‘modernas’ en el sentido de querer superar las prácticas y discursos opresores del pasado colonial; a la vez que permite explicar cómo a través de mecanismos propios de las entidades políticas modernas como lo es el Estado constitucional, se continúan reproduciendo legados coloniales que cuestionan ideas como la autodeterminación y la soberanía nacional, que dentro de las narrativas jurídicas y políticas modernas, aparecen como elementos distintivos entre la colonia y el Estado.

En este orden de ideas, partiendo de la idea de que la modernidad no es un estado posterior ni

¹⁴² *Ibid.*, 126.

¹⁴³ *Ibid.*, 136.

¹⁴⁴ Grosfoguel y Castro-Gómez, “Giro decolonial, teoría crítica y pensamiento heterárquico”, 13.

¹⁴⁵ *Ibid.*

superior a la colonialidad, en donde esta última es trascendida por aquella, sino que la modernidad y la colonialidad se constituyen mutuamente desde el momento mismo de la conquista de América, se va a explicar cómo a través de los mecanismos y dispositivos propios del Estado constitucional, se terminan reproduciendo y reactualizando ciertas jerarquías y patrones coloniales en el marco del paradigma extractivista que acá se explica.

3.5. La colonialidad de la naturaleza.

Bajo la categoría de la colonialidad también se ha cuestionado la comprensión de la naturaleza como espacio/objeto de extracción. Según Alimonda, la lógica extractiva entendida como una manifestación de la ‘colonialidad del poder’ sobre la naturaleza, permite comprender cómo esta ha sido entendida desde la época de la colonia como un espacio de extracción, que en nuestros días adopta la forma de “la hiperminería a cielo abierto; de los monocultivos de soja y los agro combustibles con insumos químicos que arrasan ambientes enteros -inclusive a los humanos-, de los grandes proyectos hidroeléctricos o de las vías de comunicación en la Amazonía, como infraestructura de nuevos ciclos exportadores”¹⁴⁶.

Bajo esta idea, la naturaleza y específicamente los recursos naturales y las tierras tropicales, fueron fundamentales en los espacios coloniales para la génesis y el desarrollo de la modernidad. Alimonda destaca el hecho de que la modernidad capitalista, desde sus inicios, se produjo como consecuencia de transacciones transcontinentales, explicando con esto que el carácter global de la modernidad se originó desde la conquista y desde el proceso de colonización de las Américas¹⁴⁷.

Partiendo de la noción de ‘descubrimientos imperiales’ de Boaventura de Sousa Santos, Alimonda sostiene que este tipo de descubrimientos siempre suponen la producción de dispositivos que ponen en situación de inferioridad y subordinación lo descubierto, para así

¹⁴⁶ Alimonda, Héctor. “La colonialidad de la naturaleza. Una aproximación a la ecología política latinoamericana”. Alimonda, Héctor (Coordinador) *La naturaleza colonizada. Ecología política y minería en América Latina*. Clacso, 2011: 22.

¹⁴⁷ *Ibid.*, 47.

colonizarlo y explorarlo, ya se trate del oriente, de los salvajes o de la naturaleza tropical¹⁴⁸. En el caso de América, los colonizadores destruyeron la biodiversidad de la naturaleza para implantar monocultivos de especies tóxicas de exportación, lo cual, constituye un ejemplo de lo que Polanyi¹⁴⁹ definió como la transformación de la naturaleza a la tierra. Así, este tipo de colonialidad de la naturaleza se continúa repitiendo en el siglo XXI con fenómenos como la expansión de los monocultivos de soja y los agrocombustibles¹⁵⁰.

Desde la crítica decolonial en general, y desde la red Modernidad/Colonialidad en particular, se ha hecho énfasis en la idea de que los países de América Latina siempre han sido considerados espacios de extracción. En este sentido, es que algunos de los teóricos del pensamiento decolonial se han referido a la relación del origen del ‘mito de la modernidad’¹⁵¹ con el llamado descubrimiento de América y han explicado que a diferencia de los países europeos donde había un espacio interno por nacionalizar, las sociedades americanas tenían un espacio por colonizar. De esta manera, el proceso de centralización estatal anterior a la formación de los Estados-nación se presentó de manera paralela a la imposición de proyectos coloniales.

Igualmente, con el proceso independentista en América Latina, los Estados que habían sido colonias siguiendo los discursos eurocéntricos liberales dominantes, construyeron ideologías

¹⁴⁸ Santos, Boaventura de Sousa. *Conocer desde el Sur*. Fondo Editorial de la Facultad de Ciencias Sociales, UNMSM, 2006: 117 – 128.

¹⁴⁹ Polanyi, *La gran transformación. Crítica del liberalismo económico*, 289 – 308.

¹⁵⁰ Alimonda, “La colonialidad de la naturaleza. Una aproximación a la ecología política latinoamericana”, 47.

¹⁵¹ Enrique Dussel explica que el mito eurocéntrico de la modernidad surgió con el llamado descubrimiento de América y se ha manifestado hasta nuestros días a través de diferentes instituciones. Según este autor desde el siglo XVII la ‘modernidad’ creó un mito fundamentalmente eurocéntrico sobre sus propios orígenes que permite presentar como ‘universal’ una parte de la historia europea y ubicar en el sistema-mundo a Europa como centro. De acuerdo a este mito, la modernidad se originó en Europa durante la Edad Media y posteriormente se consolidó a través de otros momentos importantes para ese continente y esencialmente intra-europeos como el renacimiento italiano, la reforma protestante, la ilustración y la revolución francesa. Sin embargo, Dussel alude al hecho del “descubrimiento, conquista, colonización e integración de Amerindia” como causa misma de la llamada modernidad y llama la atención sobre el hecho de que la modernidad europea se edificó sobre la expansión territorial que se produjo como causa de la conquista del continente Americano y que trajo consigo la apertura de mercados y la inclusión de nuevos recursos o materias primas y de mano de obra, es decir, la ‘acumulación originaria de capital’ descrita por los teóricos marxistas. Véase: Dussel, Enrique. 1492: *El descubrimiento del otro. El origen del mito de la modernidad*. Antropos, 1992: 21 – 34; Dussel, “Más allá del eurocentrismo: el sistema-mundo y los límites de la modernidad”, 147 – 161; Quijano, Anibal. “Colonialidad y modernidad-racionalidad” *Los conquistados. 1492 y la población indígena de las Américas*. Bonilla, Heraclio (Ed.) Tercer Mundo-Libri Mundi, 1992: 437 – 447.

de identidad nacional, desarrollo nacional y soberanía nacional, que produjeron una ilusión de independencia, desarrollo y progreso¹⁵². Sin embargo, como se explicó en líneas anteriores, los sistemas económicos y políticos de los Estados emergentes, fueron moldeados por su posición subordinada en el sistema-mundo capitalista a la que fueron adheridos desde su origen, sistema que además estaba organizado en torno a una división internacional del trabajo jerárquica, donde las actividades de extracción de los recursos naturales jugaron un papel fundamental.

De manera similar a lo que ocurrió en tiempos coloniales bajo el ‘mito de la modernidad’, en la actualidad bajo discursos incorporados en las instituciones políticas y jurídicas del Estado constitucional, ha emergido una especie de ‘mito del desarrollo’ que se ha legitimado bajo una idea de desarrollo que se presenta como hegemónica y que deja de lado múltiples comprensiones del mismo, o lo que en palabras de Enrique Dussel se ha llamado ‘la falacia desarrollista’¹⁵³. Tal como se explica en el segundo capítulo de esta tesis, esta mirada hegemónica del desarrollo envuelve una división entre sociedades superiores (desarrolladas) y sociedades inferiores (subdesarrolladas) donde estas últimas deben alcanzar los estándares de las primeras y lograr así su inclusión en el orden económico global.

En este sentido, la crítica decolonial resalta el hecho de que los Estados-nación desarrollaron estrategias de tipo ideológico y simbólico, que fueron incorporadas a sus estructuras jurídicas a través de la imposición de discursos que privilegiaron la cultura ‘occidental’ sobre todas las demás, y en particular de “un discurso desarrollista que ofrece una receta colonial de como imitar a Occidente”¹⁵⁴. Así, “Europa/Euro Norteamérica son pensadas como viviendo una etapa de desarrollo (cognitivo, tecnológico y social) más avanzada que el resto del mundo, con lo cual surge la idea de superioridad de la forma de vida occidental sobre todas las demás. Europa es el modelo a imitar y la meta desarrollista era (y sigue siendo) alcanzarlos”¹⁵⁵.

De esa manera, las comprensiones sobre el ‘progreso’ y el ‘desarrollo’ hegemónicas que se

¹⁵² Grosfoguel, “Colonialidad del poder y dinámica racial”, 128.

¹⁵³ Dussel, 1492: *El descubrimiento del otro. El origen del mito de la modernidad*, 21 – 34.

¹⁵⁴ Grosfoguel y Castro-Gómez, “Giro decolonial, teoría crítica y pensamiento heterárquico”, 20.

¹⁵⁵ *Ibid.*, 15.

han cristalizado a través de diversas formas jurídicas y estatales, tienen una incidencia directa sobre la relación que se establece en las (pos) colonias con la naturaleza y con los usos que se le dan a esta. En palabras de Machado Aráoz, “la fenomenología de la novedad y el cambio, señales inequívocas y evidentes del ‘progreso’, alientan y alimentan la fantasía primermundista de gobernantes y defensores a ultranza de la minería, ‘madre de industrias’ y ‘motor de desarrollo’ (...) obras y cemento que sin mucho ton ni voz van revistiendo con aires de modernidad el atraso y la pobreza históricos”¹⁵⁶.

4. De la ‘privatización de la soberanía’ a la ‘trampa territorial’.

El problema de las implicaciones sobre la soberanía estatal en escenarios de extracción intensiva de recursos también ha sido abordado ampliamente por académicos africanistas, por constituir los Estados ubicados en el África subsahariana espacios estratégicos del sur global para la extracción de recursos. Una de las posiciones más influyentes en el marco de este debate es la de Achille Mbembe quien a partir del concepto del ‘Gobierno Privado Indirecto’ (GPI) ha llamado la atención de manera particular sobre la privatización de la soberanía de los Estados constitucionales del sur global bajo regímenes democráticos en espacios (pos)coloniales, en los que han operado de manera intensiva procesos económicos globales de diversa índole y donde el ‘interés público’ de los Estados-nación, ha terminado por adecuarse a los intereses del capitalismo global¹⁵⁷.

Por otro lado, el problema del desafío de la soberanía del Estado en este tipo de escenarios extractivistas también ha sido abordado desde la perspectiva de la comprensión de la soberanía como una ‘trampa territorial’. Esta perspectiva viene a complementar la noción del GPI de Mbembe y complejiza aún más el problema de la refuncionalización de la soberanía del Estado en el marco de una economía global en beneficio de actores económicos privados, en la medida que cuestiona la idea del ejercicio directo de la soberanía por parte del Estado, como salida al problema de la ‘privatización de la soberanía’ o de la transferencia de la

¹⁵⁶ Machado Aráoz, “El auge de la minería transnacional en América Latina. De la ecología política del neoliberalismo a la anatomía política del colonialismo”, 136.

¹⁵⁷ Mbembe, *Necropolítica seguido de Sobre el gobierno privado indirecto*, 77-119.

soberanía a actores privados. Bajo la aproximación de la soberanía como una ‘trampa territorial’, se llega incluso a plantear que en algunos casos puede resultar más conveniente para los mismos actores transnacionales privados que el Estado ejerza directamente la soberanía sobre los recursos naturales, en lugar de ‘privatizarla’ o transferirla a actores privados.

Como se explicará en la siguientes secciones de este capítulo, el cuestionamiento que se hace a la soberanía estatal sobre los recursos naturales desde la noción de la ‘trampa territorial’ coincide con algunos de los planteamientos de los teóricos posdesarrollistas latinoamericanos, en relación con el ejercicio de la soberanía sobre los recursos naturales por parte de algunos de los gobiernos que han sido identificados como parte de la ‘izquierda’ latinoamericana o del socialismo del siglo XXI. Al respecto, se ha cuestionado particularmente que de manera similar a como lo han hecho actores transnacionales del sector privado, estos gobiernos también han llevado a cabo grandes proyectos extractivos que están enmarcados en una lógica extractivista, que a su vez reproducen jerarquías coloniales y que no han logrado desligarse de la visión proveniente del pensamiento moderno ‘occidental’ sobre el ‘desarrollo’ basado en la acumulación, la extracción y el acaparamiento de los recursos naturales.

4.1. La privatización extrema de la soberanía en el Estado constitucional: el ‘Gobierno Privado Indirecto’.

Bajo la noción de ‘Gobierno Privado Indirecto’ o GPI, Achille Mbembe reflexiona particularmente sobre la forma en la que los Estados constitucionales del sur global bajo la forma de gobiernos democráticos, han cedido su soberanía a actores privados transnacionales; siendo estos, quienes a la larga son quienes terminan definiendo aspectos fundamentales de la política económica de los países. Mbembe resalta de manera específica los efectos que ha producido la ‘privatización de la soberanía’ en las (pos)colonias africanas después del proceso de descolonización que se impulsó en ese continente en la segunda mitad del siglo XX. A partir de esta idea este autor cuestiona que actores privados transnacionales en el marco de procesos económicos globales, han desplazado la soberanía de los Estados en escenarios (pos)coloniales en los que estos han perdido autonomía para gobernar su propios territorios.

Aunque la noción de GPI de autoría de Mbembe emerge a partir de la realidad de las (pos)colonias africanas y el problema objeto de estudio en esta investigación está localizado en el contexto latinoamericano, algunos de los elementos que brinda esta categoría resultan de gran utilidad para comprender el problema que se plantea en esta tesis, por las características que comparten ambos continentes. Aunque los escenarios (pos)coloniales en los distintos países de África y América Latina cuentan con sus propias particularidades y a pesar de que el proceso de formación de los Estados nacionales en América Latina se llevó a cabo casi dos siglos antes que de que el proceso de descolonización en África tuviera lugar, ambos continentes comparten características en su calidad de (pos)colonias y como espacios del sur global. Igualmente, los dos continentes han sufrido en sus territorios los efectos de las actividades extractivas a gran escala, llevadas a cabo por compañías transnacionales que tienen presencia tanto en África como en América Latina.

Igualmente, cabe resaltar que para Mbembe, al igual que para los teóricos decoloniales latinoamericanos, la llamada ‘modernidad global’ es anterior a la época de la Ilustración, por lo que este autor afirma que los orígenes de la modernidad deben buscarse en los sistemas de esclavitud de las Américas y de las plantaciones, y en los inicios de los procesos de mercantilización de la propiedad privada, mucho antes del establecimiento de los sistemas coloniales en el continente africano¹⁵⁸. En este orden de ideas, Mbembe define el GPI como una forma inédita de estructuración social que caracteriza actualmente a los Estados del sur que fueron colonias y que surge en un contexto de gran desabastecimiento, desinstitucionalización, violencia generalizada y desterritorialización¹⁵⁹.

Una de las características que se destacan del GPI, se refiere a lo que Mbembe denomina la salida del Estado, a través de la cual se “abre una vía en el espacio público de actores políticos inéditos a la proliferación de racionalidades sociales inesperadas y al desarrollo de nuevos dispositivos orientados a regular la conducta de los individuos y hacer posibles nuevas formas

¹⁵⁸ Gigena, Andrea Ivanna. “Lecturas poscoloniales y decoloniales de la analítica foucaultiana para el análisis en contextos de herencia colonial” *CONFLUENZE. Rivista di studi iberoamericani* 3. 2 (2011): 13.

¹⁵⁹ Mbembe, *Necropolítica seguido de Sobre el gobierno privado indirecto*, 79 - 81.

de constitución de la propiedad privada y la desigualdad”¹⁶⁰. La privatización de la soberanía bajo la noción desarrollada por Mbembe trae consigo diversas implicaciones tales como: el desmonte progresivo del Estado; la negación de su legitimidad en el campo económico bajo el argumento de la eficacia del libre mercado en la asignación de recursos; la transformación total o parcial de lo público en privado; la desregulación de los mercados; el ejercicio de las funciones públicas y de las tareas de la soberanía por parte de operadores privados con fines lucrativos; el ejercicio del poder coactivo por parte de los poderes privados; la modificación de las legislaciones en materia fiscal y la imposición de tributos de manera arbitraria, sin que medie una relación de los ‘beneficios’ derivados de los mismos con lo público; la sustracción del contenido de la utilidad pública del debate democrático; el desvanecimiento de la idea del bien común y el replanteamiento de regímenes de propiedad.¹⁶¹

Bajo el GPI se reafirma la idea de que en el capitalismo del siglo XXI los Estados constitucionales actúan bajo una noción particular de soberanía que está determinada primordialmente por criterios económicos y por agentes claves en la política económica global, que pretenden afianzar sus recursos estratégicos y obtener beneficios a cualquier costo¹⁶². Mbembe cuestiona de manera particular la relación que existe entre las nociones de soberanía, violencia y territorio, que conlleva a una privatización extrema de la soberanía. Al respecto, este autor sostiene que en las (pos) colonias “zonas enteras ocupadas o no por bandas armadas se ven vaciadas de toda autoridad civil”¹⁶³ y que debido a las dinámicas de concentración parcelaria territorial y de desmembramiento espacial, el mapa real del continente africano se reconfigura entorno a ejes regionales e internacionales de intercambio y tráfico¹⁶⁴.

En este orden de ideas, a partir de la noción de GPI se explica la idea de la re funcionalización del Estado en el marco de una economía global basada en una actividad de intensiva extracción de recursos naturales y se muestra en qué medida el Estado sigue siendo

¹⁶⁰ *Ibid.*

¹⁶¹ *Ibid.*, 81 – 109.

¹⁶² *Ibid.*

¹⁶³ *Ibid.*, 101.

¹⁶⁴ *Ibid.*, 102.

indispensable para que los actores económicos internacionales puedan legitimar sus acciones. Esto significa que el Estado lejos de desaparecer sería un actor primordial para legitimar a través de diversas categorías legales, sistemas de producción que desconocen el ‘bien público’ y el ‘interés general’. De esta manera, bajo la forma que adoptan los Estados constitucionales del sur global en contextos (pos)coloniales, se estarían poniendo en entredicho las promesas del Estado constitucional de actuar en favor del bienestar de sus habitantes, a la vez que se estaría develando su papel como gestor e intermediario de agentes económicos internacionales como las compañías transnacionales.

Por otro lado, Mbembe también explica que si bien el Estado se vale de instrumentos políticos y jurídicos altamente persuasivos para poder cristalizar los intereses de sus socios privados, en algunas ocasiones esos instrumentos vienen acompañados de mecanismos que implican el uso de la fuerza y que promueven la institucionalización de la violencia. Por el papel instrumental del Estado frente a las fuerzas del mercado y ante las demandas de los actores económicos transnacionales, Mbembe advierte que la privatización extrema de la soberanía del Estado resulta más evidente en contextos de conflictos armados donde la privatización de los medios coercitivos de poder va de la mano de la desregulación de los mercados. En el mismo sentido, Jean y John Comaroff señalan que en contextos donde se presenta un auge del constitucionalismo, debido a la transformación global en el diseño constitucional de un Estado capitalista a un modelo neoliberal “los intereses del capital pasan por delante de los intereses de los Estados-nación, que deben crear engorrosas formas de gobernar”¹⁶⁵. Según estos autores, esto se explica por el desorden global producido por el neoliberalismo que genera el repliegue del Estado¹⁶⁶.

Comaroff y Comaroff sostienen que la categoría de GPI a la que alude Mbembe sería sin duda una “caricatura de la liberalización en la que las normas antiguas de patrocinio y un fragmento de redistribución clientelista como la soberanía se difuminan en formas privatizadas de poder

¹⁶⁵ Comaroff, Jean y Comaroff, John. *Violencia y ley en la poscolonia: una reflexión sobre las complicidades Norte-Sur*. Vol. 10. Katz Editores, 2009: 21 - 36.

¹⁶⁶ *Ibid.*, 57.

y acumulación”¹⁶⁷. Estos autores señalan que en ese tipo de escenarios “la dinámica de las economías formales e informales reflejan la desregulación neoliberal del gobierno”¹⁶⁸ y aunque esta dinámica parece evidente en todo el mundo, tiende a acentuarse en contextos (pos)coloniales donde se presenta un “contrapunto entre la subcontratación del Estado y la confiscación de la soberanía”¹⁶⁹.

En este sentido, en las (pos)colonias se produciría una dialéctica intensa entre la ley y el desorden, donde coexisten un excesivo caos, una saturación normativa y una intersección de legalidades e ilegalidades, dando lugar con ello a una especie de fetichización de la ley¹⁷⁰. Así, partiendo de la idea de que el ejercicio de la autoridad soberana del Estado exige una compleja arquitectura de legalidades, en las (pos)colonias se hace más evidente la preocupación por lo legal, que aumenta en la medida en que se fortalece la forma del GPI en los Estados constitucionales bajo gobiernos democráticos, donde lo que se busca es “sancionar a sus individuos por medio de una violencia descodificada y legalizada por una palabra soberana”¹⁷¹.

4.2. La ‘trampa territorial’ de la soberanía y la mirada posdesarrollista.

Durante el periodo en el que se produjo el proceso de descolonización en África y que dio lugar al nacimiento formal de los Estados democráticos en ese continente, en todo el continente americano emergieron importantes proyectos desarrollistas de los Estados que aspiraban alcanzar el ‘progreso’ de manera autónoma, promover la industrialización en sus países e integrarse a la economía mundial. Para ello se emitieron diversos instrumentos jurídicos y políticos, aparentemente orientados a fortalecer la autodeterminación de los países del sur global – tanto en el continente americano como en el continente africano- en materia económica y particularmente, en relación con el ejercicio de la soberanía y el control de los recursos naturales.

¹⁶⁷ *Ibid.*, 14.

¹⁶⁸ *Ibid.*

¹⁶⁹ *Ibid.*, 27.

¹⁷⁰ *Ibid.*, 49.

¹⁷¹ *Ibid.*

Sin embargo, dichos instrumentos fueron cuestionados por su efectividad para lograr una genuina autodeterminación de los pueblos del sur global a través de los nuevos Estados soberanos. En este sentido, siguiendo a Hardt y Negri¹⁷², autores como Emel, Huber y Makene se han referido a las formas privadas que han adoptado los Estados en espacios (pos)coloniales para ejercer su soberanía, bajo la denominación de ‘el regalo envenenado de la liberación nacional’¹⁷³. Partiendo de esta idea, estos autores coinciden con algunos de los planteamientos atrás explicados en las secciones anteriores de este capítulo, sobre los mecanismos de desregulación y de re regulación, en el sentido de que los mismos Estados son quienes deben promover la creación de todo un entramado jurídico para actuar en favor de su propio debilitamiento, dando lugar de esta manera a ‘nuevas’ formas privadas de soberanía que operan directa e indirectamente.

Según Hardt y Negri, si bien la noción de soberanía nacional representa la liberación frente a la dominación extranjera, la autodeterminación de los pueblos y ‘el fin del colonialismo’¹⁷⁴, la soberanía nacional también implica la creación de poderosas estructuras internas de dominación. Así, las luchas nacionalistas anticoloniales y antiimperialistas pueden generar efectos contraproducentes debido a que las ex colonias, convertidas en Estados independientes, se reubican en una posición de subordinación en el marco del nuevo orden

¹⁷² Hardt, Michael y Negri, Antonio. *Empire*. Harvard University Press, 2001: 132 - 136.

¹⁷³ Emel, Jody, Huber, Matthew T. y Makene, Madoshi H. “Extracting sovereignty: Capital, territory, and gold mining in Tanzania.” *Political Geography* 30.2 (2011): 71.

¹⁷⁴ Al respecto es necesario aclarar que Santiago Castro-Gómez, quien hace parte de la red modernidad/colonialidad de los teóricos poscoloniales latinoamericanos se separa de la tesis de Hardt y Negri cuando afirman que en un contexto global de capitalismo global posfordista, ‘el colonialismo ha llegado a su fin’. Si bien Castro-Gómez reconoce que la tesis de Imperio de Hardt y Negri permite avanzar en un análisis crítico del capitalismo global, también controvierte la idea de estos autores de que el colonialismo, como dispositivo moderno de explotación del trabajo humano, ya terminó. Hardt y Negri argumentan que el colonialismo ya no requiere de ese tipo de formaciones históricas para reproducirse y que si bien el colonialismo, fue de gran utilidad durante cuatro siglos de expansión colonial, ahora es un obstáculo para el capitalismo global. Castro-Gómez se distancia de esta postura y explica que las jerarquías coloniales se reactualizan en el ‘imperio’ descrito por Hardt y Negri, y en este sentido, sostiene que su teoría “dificulta el entendimiento de fenómenos típicamente modernos que persisten en él, como el occidentalismo, las jerarquías epistémicas y el racismo”. Véase: Castro-Gómez, Santiago. “THE MISSING CHAPTER OF EMPIRE. Postmodern reorganization of coloniality and post-Fordist capitalism” *Cultural Studies*, 21.2-3 (2007): 428-448; Castro-Gómez, Santiago. “El capítulo faltante de Imperio” *La poscolonialidad explicada a los niños*. Universidad del Cauca, 2005: 65 – 92.

económico global e internamente se mantienen ciertas estructuras de poder y se crean otras nuevas¹⁷⁵.

Con esto, se explica la ambigüedad y las contradicciones que envuelven las nociones de liberación nacional y de soberanía nacional, ya que si bien por un lado con ellas se busca liberar a los pueblos de la dominación extranjera, por otro lado, también pueden dar lugar a la creación de estructuras internas de dominación que a su vez pueden resultar igualmente severas y represivas a aquellas que intentaron superar¹⁷⁶. En este sentido, Hardt y Negri explican que los Estados nacionales (pos)coloniales tienen un papel fundamental en la organización global del mercado capitalista. Por su parte, Partha Chatterjee¹⁷⁷ advierte que aunque la soberanía y la liberación nacional pueden acarrear ciertos efectos emancipatorios en contra de las jerarquías de dominación que envuelve el capitalismo global, esas nociones también podrían contribuir a su reorganización y funcionamiento. Al respecto, Chatterjee señala lo siguiente:

“El conflicto entre la capital metropolitana y la población nacional se resuelve absorbiendo la vida política de la nación en el cuerpo del estado. Conservando la revolución pasiva, el estado nacional ahora se propone encontrar para ‘la nación’ un lugar en el orden global del capital, mientras se esfuerza en mantener perpetuamente suspendidas las contradicciones entre el capital y población. Ahora se busca que toda la política sea subsumida bajo las abrumadoras exigencias del estado representante de la nación”¹⁷⁸.

En este orden de ideas, se destaca el importante papel de organismos económicos internacionales tales como el Banco Mundial en espacios (pos)coloniales donde han emergido nuevos Estados independientes y la fuerte influencia que han ejercido este tipo de actores transnacionales, especialmente en lo que atañe a la definición de la noción de ‘Estado de

¹⁷⁵ Hardt y Negri, *Empire*, 132 – 133.

¹⁷⁶ *Ibid.*

¹⁷⁷ Chatterjee, Partha. *Nationalist Thought and the Colonial World: A Derivative Discourse?*. Zed Books, 1986.

¹⁷⁸ *Ibid.*, 168.

derecho' en función del capital global, valiéndose para ello de los conceptos de autodeterminación y de soberanía sobre los recursos naturales. Por esta razón, Emel explica que la visión westfaliana de la soberanía entendida como “la capacidad autónoma de un Estado de controlar su propio territorio y población sin injerencia de fuerzas externas”¹⁷⁹, puede constituir lo que John Agnew ha denominado una ‘trampa territorial’¹⁸⁰. La soberanía entendida como trampa conduciría inevitablemente a un drama conflictivo en los nuevos Estados autónomos e independientes, ya que estos se verían obligados a aceptar las condiciones de actores privados transnacionales para la inversión de capital extranjero y para poder extraer efectivamente los recursos minerales y naturales de sus territorios¹⁸¹. Teniendo en cuenta las dificultades que deben afrontar los nuevos Estados independientes para sustraerse de las redes transnacionales en los mercados globales, Agnew resalta el hecho de que la soberanía no está circunscrita a determinado territorio sino que se sitúa en las redes de las relaciones económicas globales¹⁸².

Tal como se mencionó en líneas anteriores, en el sector de la minería específicamente, dicha dinámica ha llevado a que para los inversionistas en algunos casos resulte incluso más favorable la existencia de un sistema público sobre los recursos, en lugar de la existencia de un sistema privado. Emel explica que esto obedece a que contrario a lo que se cree generalmente, los sistemas privados pueden ser más caóticos en la medida que el capital sobre los recursos debe ser negociado con diversos propietarios, mientras que en el sistema público el capital solo debe negociarse con un solo actor que es el Estado, quien además suele ser más fácil de persuadir. Al respecto, trae como ejemplo el caso de Venezuela a principios del siglo XX, donde algunas compañías petroleras estadounidenses influyeron en la redacción de la ley nacional de hidrocarburos de ese país con el propósito de establecer un sistema público de control sobre los recursos en dicho sector¹⁸³.

¹⁷⁹ Emel, Huber y Makene, “Extracting sovereignty: Capital, territory, and gold mining in Tanzania”, 71 - 75.

¹⁸⁰ Agnew, “The territorial trap: the geographical assumptions of international relations theory”, 53-80.

¹⁸¹ Emel, Huber y Makene, “Extracting sovereignty: Capital, territory, and gold mining in Tanzania”, 72.

¹⁸² Agnew, “The territorial trap: the geographical assumptions of international relations theory”, 53-80.

¹⁸³ Emel, Huber y Makene, “Extracting sovereignty: Capital, territory, and gold mining in Tanzania”, 73.

Igualmente, en países donde hay sistemas públicos de propiedad sobre los recursos minerales, también es usual que los Estados se vean obligados a acudir a actores privados para poder extraer de manera efectiva los recursos del subsuelo, sobre todo si el Estado –como ocurre generalmente - no cuenta con el capital ni con los medios de producción para hacerlo. Esto ocurrió por ejemplo en el caso de la minería de oro en Tanzania en el contexto africano y en el caso de la explotación de gas en Bolivia. Esta situación también ha llevado a que algunos autores se refieran al sistema público de propiedad sobre los recursos del subsuelo como ‘el monopolio artificial de la tierra’¹⁸⁴. Esta idea que se asemeja a la noción de Hardt y Negri de la soberanía como el ‘regalo envenenado de la liberación nacional’, en la medida que también cuestiona el alcance de la soberanía sobre los recursos naturales, como expresión genuina de la autodeterminación. Desde esta perspectiva el Estado no es entendido como opuesto al capital global sino como un presupuesto de este y la tensión aparente entre el capital global y la capacidad de autodeterminación de los Estados, entendidos como sujetos independientes en escenarios (pos)coloniales también resulta difuminada, poniendo en evidencia el papel fundamental del Estado en los procesos de acumulación de capital.

En este orden ideas, la noción de ‘trampa territorial’ de la soberanía constituye en sí misma una invitación para repensar el problema de la extracción de recursos en espacios (pos)coloniales más allá de la óptica de la ‘privatización de la soberanía’, dado que con dicha noción también se interroga el alcance de lo ‘público’ y la capacidad del Estado de sustraerse a los intereses privados en un escenario de economía global posfordista que permite mantener y reactualizar estructuras jerárquicas imperiales y coloniales. Desde esta perspectiva, las aproximaciones teóricas que parte de la noción de ‘trampa territorial’ pretenden ir un poco más allá del cuestionamiento que se hace con la noción del GPI y de la comprensión del problema de extracción de recursos en escenarios (pos)coloniales, únicamente desde la dicotomía público/privada. Al respecto, Emel sostiene lo siguiente:

“Aunque la mayor parte de la literatura sobre minería y recursos - sobre todo en África (consultar, Le Billon, 2001; Watts, 2004; Ferguson, 2006)- se enfoca en lo que

¹⁸⁴ *Ibid.*

Mbembe (2000: 94) llama ‘privatización’ y ‘fragmentación’ de la soberanía en manos de empresas de seguridad privadas y caudillos regionales; no tiene en cuenta que la estabilidad legal de un estado soberano-territorial es vista como una mitigación masiva ‘del riesgo político’ para los inversionistas de capital en el negocio minero (consultar también Bridge, 2004b; Emel & Huber, 2008). Además, como Burnham indica, los estados nacionales obtienen, en última instancia, tanto sus ingresos como su poder, del capital”¹⁸⁵.

Finalmente, cabe resaltar que esta cuestión sobre si el Estado en ejercicio de su soberanía sobre los recursos naturales puede terminar reproduciendo la lógica de las políticas extractivas de las compañías mineras transnacionales en países del sur global, también ha sido abordada en la región latinoamericana por algunos de los teóricos ‘posdesarrollistas’. Al respecto Eduardo Gudynas, ha cuestionado el papel del Estado en relación con las políticas extractivas a gran escala similares a las que realizan grandes compañías transnacionales mineras. Según este autor, estas políticas han sido toleradas y/o realizadas directamente por los gobiernos de algunos Estados en Latinoamérica asociados a posturas de izquierda o ‘progresistas’ como Uruguay bajo el gobierno de Pepe Mujica, Ecuador bajo el gobierno de Rafael Correa, Bolivia bajo el gobierno de Evo Morales, Argentina bajo el gobierno de Cristina Kirchner, Brasil bajo el gobierno de Luis Ignacio Lula da Silva o Venezuela bajo el gobierno de Hugo Chávez¹⁸⁶.

Gudynas explica que si bien cada uno de estos gobiernos cuenta con sus propias particularidades y matices, en general la mayoría de ellos bajo una bandera de ‘izquierda’, impulsaron procesos para fortalecer el Estado que incluyeron el retorno de las empresas estatales y la re nacionalización de algunos recursos. Sin embargo, Gudynas cuestiona que bajo el argumento de la necesidad del crecimiento económico y del ‘desarrollo’ de estos países, mediante el aumento de las inversiones extranjeras y la maximización de las exportaciones, estos gobiernos brindaron su apoyo a sectores extractivos como el de la minería, precisamente para lograr ese crecimiento por medio de exportaciones en el sector

¹⁸⁵ *Ibid.*

¹⁸⁶ Gudynas, Eduardo. “Debates sobre el desarrollo y sus alternativas en América Latina. Una breve guía heterodoxa”. *Más allá del desarrollo*. Fundación Rosa Luxemburgo, 2012: 33.

minero¹⁸⁷. Es por esta razón que Gudynas se ha referido al surgimiento de un (neo)extractivismo de tipo progresista, en la medida que aunque estos gobiernos se distanciaron de algunas políticas neoliberales de gobiernos más conservadores de la región latinoamericana como Colombia o Chile, que en palabras de Gudynas desarrollan un extractivismo de tipo ‘conservador’¹⁸⁸, igualmente impulsaron políticas de acaparamiento, de mega proyectos extractivos, de apropiaciones masivas de recursos y economías de enclave, que implicaron una reinserción global subordinada en el orden económico mundial.

Asimismo, tal como se explicó en líneas anteriores, bajo la óptica de la perspectiva decolonial, esta dinámica demuestra cómo se sigue manteniendo una jerarquía racial/colonial del mundo entre los países ‘desarrollados’ y los países ‘subdesarrollados’. Bajo esta jerarquía, las antiguas colonias, ahora reconocidas como Estados independientes, deben proveer de acuerdo a la demanda y dinámicas globales los recursos extraídos bajo las ‘nuevas’ formas de acaparamiento y extracción, sin poder escapar de las jerarquías coloniales que se perpetúan gracias a la ‘colonialidad global’, la cual, a su vez es constitutiva de la economía mundo capitalista basada en la acumulación continuada de recursos y de capital.

Desde esta perspectiva, desde el pensamiento decolonial en diálogo con los teóricos posdesarrollistas se cuestiona que tanto en los gobiernos de extractivismo ‘conservador’ como en los gobiernos que realizan actividades extractivas de tipo ‘progresista’ como es el caso de los gobiernos latinoamericanos de ‘izquierda’ del siglo XXI y de aquellos que se adhieron a los postulados de la teoría de la dependencia en la segunda mitad del siglo XX, no se han cuestionado las jerarquías étnico/raciales que han sido reproducidas al interior de los Estados-nación bajo el control de las élites criollas.

En este sentido, desde esta perspectiva teórica se discute que diversos proyectos políticos de la llamada izquierda ‘latinoamericana’ no hayan problematizado la idea de ‘desarrollo’ o de ‘progreso’ proveniente de los Estados europeos ‘desarrollados’ y de los antiguos imperios

¹⁸⁷ *Ibid.*, 35 – 36.

¹⁸⁸ Gudynas, Eduardo. “Sustentación, aceptación y legitimación de los extractivismos: múltiples expresiones pero un mismo basamento”. *Revista Opera* 14 (2014): 137 – 159.

europeos, ni las jerarquías étnico/raciales que fueron construidas durante la expansión colonial europea y que se mantienen actualmente en el sur global gracias a las continuidades que persisten en un contexto de ‘colonialidad global’¹⁸⁹.

Según Ramón Grosfoguel, subestimar las consecuencias de la colonialidad del poder/saber ha sido uno de los mayores desaciertos de los movimientos del ala izquierda en América Latina, para la consolidación de procesos genuinos de descolonización y de transformación social en el continente. Al respecto, Grosfoguel sostiene que: “La negación de la contemporaneidad en los discursos de dependencia desarrollistas refuerza el poder colonial dentro del estado nación al privilegiar a las élites blancas criollas en nombre del progreso técnico y el conocimiento superior (...) las estrategias globales simbólicas/ideológicas son una lógica de estructuración importante de las relaciones de centro-periferia en el sistema mundo capitalista”¹⁹⁰.

Finalmente, cabe resaltar que el cuestionamiento del ejercicio de la soberanía de los Estados independientes que operan en espacios (pos)coloniales sobre los recursos naturales, que se hace desde las diferentes aproximaciones teóricas atrás mencionadas, coincide con la idea de que la acumulación de capital constituye en el marco del actual orden económico global un presupuesto de la soberanía estatal, y no un obstáculo como se suele creer. Esto significa que “La acumulación de riqueza mineral no es únicamente una suerte de ganancia inesperada para el capital, sino que se convierte en la presuposición de poder estatal en sí mismo y su dependencia del dinero en forma de rentas para no sólo participar en las funciones estatales básicas, sino también, en muchos casos, para atender los niveles opresivos de deuda internacional”¹⁹¹. Esto también demuestra que en muchas ocasiones los intereses del capital y del Estado-inversor o del Estado extractivista, no están en conflicto sino que están alineados. Con esto, no se busca negar los esfuerzos que han podido hacer algunos Estados del sur global para tratar de sustraerse a los intereses del capital global en ejercicio de su soberanía, pero tal como se explicará en el siguiente capítulo de esta tesis, particularmente en lo referente a la configuración del ‘principio de la soberanía permanente sobre los recursos y riquezas

¹⁸⁹ Grosfoguel, “Developmentalism, Modernity and Dependency Theory in Latin America”, 328 - 330.

¹⁹⁰ *Ibid.*

¹⁹¹ Emel, Huber y Makene, “Extracting sovereignty: Capital, territory, and gold mining in Tanzania”, 73.

naturales’ tampoco se puede ignorar el papel que ha jugado la soberanía estatal en la consolidación de los intereses del capital global.

Conclusiones preliminares: Capítulo I.

El problema del desafío de la soberanía de los Estados constitucionales en el marco de una economía globalizada ha sido abordado desde diferentes perspectivas que coinciden en resaltar el importante papel que sigue desempeñando el Estado, para que los intereses particulares de influyentes actores del orden económico global puedan ser incorporados efectiva y adecuadamente en el ámbito doméstico. De esta manera, se ponen de presente las dinámicas ‘transnacionales’ en las que es producido el derecho actualmente, a través de las cuales se difuminan los límites entre lo público y lo privado, y se cuestiona no el hecho mismo de que el Estado constitucional se relacione con los poderes privados, sino la forma en la que este se relaciona con ellos, así como el alcance de estos poderes en la arena ‘pública’. Dando lugar con ello, a una especie de ‘constitucionalismo transnacional económico’.

De estas dinámicas, también se resalta la paradoja que se deriva de la encrucijada en la que se encuentra el Estado, según la cual sólo a través del ejercicio de su soberanía este puede restringir su propia capacidad regulatoria y su autonomía en la toma de decisiones. En este sentido, los mecanismos de la desregulación y la re-regulación resultan indispensables para que el Estado pueda moldear su marco legal e institucional de acuerdo a los intereses privados de importantes actores para la economía global, tales como las corporaciones transnacionales y los organismos financieros internacionales. Esto significa que solo fortaleciendo al Estado puede diseñarse a través del mismo su propio debilitamiento, para inhibir y restringir su capacidad en la toma de decisiones frente a las actuaciones de dichos actores.

Este problema del desafío de la soberanía estatal y de su re-funcionalización en beneficio de intereses privados de importantes actores económicos del orden global, se intensifica en escenarios extractivistas, en los que se requiere hacer ciertos ajustes adicionales en el ordenamiento jurídico interno, para facilitar los procesos de privatización y comercialización

de los *commodities* y de materias primas como el oro, que son explotados principalmente en beneficio de los mercados financieros con fines especulativos.

En un escenario de economía global basado en la intensiva acumulación de recursos, las ‘nuevas’ dinámicas extractivistas implican a su vez procesos de ‘reprimarización’ de la economía a través de los cuales se reviven formas ‘primitivas’ de acumulación de capital o formas ‘pre-capitalistas’. El retorno a estas formas ‘primitivas’ de acumulación de capital que incluyen procesos coloniales, neocoloniales e imperiales de apropiación de activos, incluyendo los recursos naturales, también implica el despojo de diversos grupos subalternos como poblaciones campesinas, tradicionales, indígenas y rurales de sus territorios, que son sometidas a su vez a formas de explotación neocoloniales. Estos procesos también ponen de relieve la reactualización de patrones y jerarquías coloniales a través de formas jurídicas y políticas contemporáneas como lo es el Estado constitucional, en donde el rol de este en alianza con otros actores transnacionales corporativos, resulta esencial para que las formas de acumulación de capital de tipo neocolonial puedan persistir.

En este sentido, la idea emanada del pensamiento decolonial, de que la modernidad y la colonialidad son dos caras de la misma moneda por ser categorías que se reconstituyen mutuamente, sugiere repensar las continuidades y discontinuidades coloniales que se producen por medio de las ‘nuevas’ actividades extractivas del siglo XXI y que son avaladas por el Estado constitucional en un escenario de ‘colonialidad global’. En este escenario, el concepto de colonialidad se extiende a escala global y va más allá de las fronteras de cada Estado-nación, de tal manera que las nuevas instituciones del capital global, incluyendo a los organismos financieros internacionales como el Banco Mundial, cumplen un papel fundamental en el mantenimiento de los países periféricos y semi periféricos dentro una posición subordinada en el sistema-mundo.

En este tipo de escenarios, los antiguos imperios europeos y los nuevos imperios representados en algunos países del norte global, siguen acaparando los recursos de las antiguas colonias y de los nuevos Estados del sur global, bajo formas jurídicas y políticas contemporáneas que inhiben la capacidad regulatoria de estos Estados, sustraen sus decisiones

del debate democrático y redefinen la idea de lo público de acuerdo a los intereses privados de los nuevos actores transnacionales. Esto solo es posible por las actuaciones de los mismos Estados que interceden y actúan como agentes intermediarios entre el orden global y el orden local.

En este orden ideas, una de las discusiones más intensas sobre la problemática del desafío de la soberanía de los Estados constitucionales en escenarios extractivistas oscila entre la comprensión de este problema como la ‘privatización extrema de la soberanía’ a través de la transferencia del poder regulatorio y coercitivo a actores privados, y el entendimiento de la soberanía como una ‘trampa territorial’. Bajo esta última idea, la noción de la soberanía estatal en un contexto de ‘colonialidad global’, constituye un problema en sí mismo más allá de la dicotomía público/privada sobre los recursos naturales, dado que la soberanía como forma de autodeterminación y como forma de control sobre estos recursos, es reconocida a los Estados siempre y cuando estos demuestren que tienen la capacidad de insertarse adecuadamente en el orden global y de contribuir al desarrollo de la economía mundial, proveyendo de manera eficiente los recursos que demanda dicho orden.

Al respecto, los autores latinoamericanos de la corriente posdesarrollista, a partir de las nociones de extractivismo ‘progresista’ y de extractivismo ‘conservador’ han argumentado que más allá de quien termine ejerciendo en últimas la soberanía sobre los recursos naturales, -el Estado o los actores privados-, las actividades de minería a gran escala que se están desarrollando bajo el paradigma extractivista del siglo XXI, reflejan la continuación de la constitución colonial del mundo y envuelven una visión que arrastra un profundo sesgo colonial. Dicho sesgo constituye un obstáculo para la existencia de ‘otros mundos posibles’ que trasciendan la visión unívoca del desarrollo que está imbuida en el paradigma extractivista actual, el cual, está ligado a su vez a la dinámica del orden económico global en el que nos encontramos inmersos.

Capítulo II.

Desarrollo y Gobernanza Global: el resurgimiento del paradigma extractivista.

El profesor Gavin Anderson sostiene que no es fácil abordar una investigación en derecho ni sobre el Estado constitucional partiendo de aspectos relativos a la política económica global o que están relacionados fundamentalmente con el papel que juegan las fuerzas y los actores privados en el marco de una economía global de mercado¹⁹². Esto obedece en parte a que el contenido del derecho que se enseña y se investiga generalmente en las facultades de derecho se refiere principalmente al establecimiento, el funcionamiento y la regulación de las instituciones tradicionales del Estado, lo cual, refleja a su vez la importancia que sigue teniendo el paradigma del Estado Westfaliano como centro de producción jurídica, a pesar de los desafíos que ha sufrido la idea tradicional de la soberanía estatal.

Sin embargo, Anderson también explica que abordar un problema sobre el Estado constitucional desde esta perspectiva es inevitable si se tiene en cuenta que en un contexto de globalización económica resulta fundamental el análisis sobre la naturaleza y la ubicación de la autoridad política¹⁹³. Igualmente, en áreas tales como el derecho constitucional, el derecho internacional, la teoría del Estado y del derecho, es cada vez más creciente el interés sobre el papel que desempeñan los actores privados en tareas tradicionalmente asignadas al Estado, así como sobre las implicaciones que tiene el ejercicio de los poderes privados para el Estado constitucional.

En este orden de ideas, en relación con el problema que se aborda en esta tesis, el propósito de este capítulo es presentar el contexto económico y político a nivel global en el que se produjo la regulación que es objeto de estudio en esta investigación y que se configuró desde la segunda mitad del siglo XX a partir de la época de la posguerra, bajo la consolidación de un ‘nuevo régimen de acumulación de recursos’. De esta manera, en este capítulo se va a dar

¹⁹² Anderson, *Constitutional Rights after Globalization*, 33.

¹⁹³ *Ibid.*

cuenta principalmente de la forma en que el contexto que acá se describe, desencadenó en la consolidación de un Estado que no solo ha tolerado sino que ha promovido enérgicamente la continuación de una política de acumulación intensiva de recursos de acuerdo a la demanda global del sistema económico, a la vez que ha permitido reactualizar la jerarquía colonial del mundo. Para ello se va a hacer un especial énfasis en el análisis de la configuración del llamado ‘principio de la soberanía permanente sobre los recursos naturales’.

En América Latina a finales de los años ochenta y a principios de la década de los noventa, los países que como Colombia habían contraído deudas significativas con organismos financieros internacionales, se vieron obligados a adoptar una agenda de reforma neoliberal¹⁹⁴ debido a fuertes presiones tanto en el ámbito interno como en el ámbito externo¹⁹⁵. Las fuerzas externas provenientes principalmente del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial (BM), promovieron una serie de medidas coercitivas en el marco del llamado ‘Consenso de Washington’. En este contexto, la mayoría de los Estados latinoamericanos se alinearon en la nueva ortodoxia del ‘desarrollo’ que se propuso desde las instituciones del llamado norte global¹⁹⁶.

Desde la década de los ochenta se empezaron a producir cambios significativos en la región latinoamericana que llevaron a que en los noventa se produjera un auge o un ‘boom’ de la inversión extranjera en el sector de la minería, lo cual, condujo a que grandes compañías transnacionales mineras pudieran ampliar considerablemente sus operaciones en diferentes países¹⁹⁷. En consecuencia, en la mayoría de los países de América Latina se impulsaron reformas de los códigos de minas, bajo la asistencia técnica y financiera del BM. También se promovieron una serie de reformas a los regímenes de inversión extranjera y a los estatutos tributarios, que fueron conocidas como las reformas de primera generación del BM. Estas

¹⁹⁴ Véase: Uprimny, Rodrigo y Rodríguez Garavito, César. “¿Justicia para todos o seguridad para el mercado? El neoliberalismo y la reforma judicial en Colombia y en América Latina”. Restrepo Botero, Darío (ed.) *La falacia neoliberal. Críticas y alternativas*. Universidad Nacional de Colombia, 2003: 415 – 452.

¹⁹⁵ Szablowski, *Transnational law and local struggles. Mining, communities and the World Bank*, 35.

¹⁹⁶ *Ibid.* Véase también: Alessandrini, Donatella. *Developing Countries and the Multilateral Trade Regime. The failure and promise of the WTO's development mission*. Hart Publishing, 2010: 4 – 21; 217 – 218.

¹⁹⁷ *Ibid.*

reformas fueron promovidas en correspondencia con la estrategia de este organismo de crear un régimen tributario, estable y equitativo como garantía para los inversionistas extranjeros¹⁹⁸.

De esta manera, a finales de la década de los noventa los principales países mineros en América Latina contaban con nuevas reformas en sus legislaciones mineras. Entre ellos se encuentran Argentina (Ley 24498 de 1995), Bolivia (Ley 1777 de 1997), Brasil (Ley 9314 de 1996), Venezuela (1999), Honduras (1998), Nicaragua (2000), Ecuador (Ley 126 de 1991), Perú (Ley General Minera de 1992), y Colombia (Ley 685 de 2001)¹⁹⁹. Es importante destacar que estas reformas que configurarían lo que se conoce como el llamado ‘boom’ minero, que se produjo en la región latinoamericana desde finales del siglo XX, también coincidieron con una especie de ‘boom’ constitucional²⁰⁰, el cual surgió como resultado del proceso global de ‘constitucionalización’ al finalizar la guerra fría, dando lugar a la emergencia de nuevas constituciones en varios países del mundo²⁰¹. La proliferación de procesos constituyentes que desencadenó en el surgimiento de nuevos pactos constitucionales en todo el mundo, ha sido denominado de diferentes maneras: como un constitucionalismo ‘aspiracional’²⁰² por oposición a un constitucionalismo preservador, como un ‘nuevo derecho’ o como un ‘neoconstitucionalismo’²⁰³.

¹⁹⁸ Pardo Becerra, Luis Álvaro. “Propuestas para recuperar la gobernanza del sector minero colombiano”. *Minería en Colombia. Fundamentos para superar el modelo extractivista*. Contraloría General de la República, 2103: 183.

¹⁹⁹ *Ibid.*

²⁰⁰ Véase: Schneiderman, David. “Constitutional approaches to privatization: an inquiry into the magnitude of neo-liberal constitutionalism”. *Law and Contemporary Problems* 63.4. (2000): 83–109; Schneiderman, *Constitutionalizing Economic Globalization. Investment Rules and Democracy’s Promise*, 1 – 21; 158 – 181; Uprimny, Rodrigo. “Las transformaciones constitucionales recientes en América Latina: tendencias y desafíos”. Rodríguez Garavito, César. *El derecho en América Latina. Un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*. Siglo XXI Editores, 2011.

²⁰¹ Véase: Klug, Heinz. *Law, Globalism and South Africa’s Political Reconstruction*. Cambridge University Press, 2000.

²⁰² Véase: García Villegas, Mauricio. “El derecho como esperanza: constitucionalismo y cambio social en América Latina, con algunas ilustraciones a partir de Colombia”. *¿Justicia para todos? Derechos sociales y democracia en Colombia*. Editorial Norma, 2006.

²⁰³ Véase: García Jaramillo, Leonardo. “El neoconstitucionalismo en el contexto de la internacionalización del derecho”. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* XLV.133 (2012): 93 – 118; Rodríguez-Garavito, César, “Toward a Sociology of the Global Rule of Law Field: Neoliberalism, Neoconstitutionalism, and the Contest over Judicial Reform in Latin America”. Dezalay, Yves and Garth, Bryant. *Lawyers and the Rule of Law in an era of globalization*, Routledge, 2011.

Por otro lado, para efectos del análisis que se hace en este capítulo es importante tener en cuenta que la irrupción de la minería transnacional en toda la región latinoamericana no puede entenderse como un fenómeno aislado geográficamente ni circunscripto de manera temporal a la década de los años noventa²⁰⁴. Por el contrario, el auge minero que se produjo en Latinoamérica a finales del siglo XX debe entenderse como “parte y producto de un proceso más amplio, vinculado al complejo de transformaciones estructurales desencadenadas a partir de la crisis y recomposición del esquema de dominación y acumulación global ocurrido en el último tercio del siglo XX”²⁰⁵, con el que se completó según Machado Aráoz un ciclo de transformaciones que dio lugar a la recomposición de la constitución colonial del mundo²⁰⁶.

Este autor explica que en el periodo comprendido desde inicios de los setenta hasta mediados de los noventa, se produjo una reconversión neoliberal del régimen de acumulación global de recursos que a su vez dio lugar a la imposición de un nuevo esquema de gubernamentalidad colonial, y que permitió al capital apropiarse y disponer de cuerpos y territorios como objetos de explotación y medios de acumulación²⁰⁷. En este sentido, Machado Aráoz sostiene que el auge o el llamado ‘boom’ minero que se produjo en la década de los años noventa en toda América Latina, es el resultado de la geopolítica del neoliberalismo²⁰⁸. Al respecto, este autor señala lo siguiente:

“Al conectar el auge minero con la geopolítica del neoliberalismo y remontar sus orígenes a la crisis del régimen de acumulación de posguerra, se busca también poner de relieve algunos aspectos no suficientemente destacados de tales procesos, a saber, en primer lugar, la importancia política determinante que la cuestión ecológica en

²⁰⁴ Machado Aráoz, “El auge de la minería transnacional en América Latina. De la ecología política del neoliberalismo a la anatomía política del colonialismo”, 150-163.

²⁰⁵ *Ibid.*

²⁰⁶ *Ibid.*

²⁰⁷ *Ibid.*

²⁰⁸ En palabras de Machado Aráoz, el “neoliberalismo –considerado como expresión de las estrategias de resolución a la crisis sistémica de los setenta ensayadas desde los centros mundiales de poder–, puede ser entendido, en última instancia, como una profunda reorganización socio-territorial de la acumulación a escala global, en tanto dispositivo geopolítico destinado a redefinir las modalidades del imperialismo ecológico, esto es, a reasegurar a los centros mundiales de consumo y acumulación el control, acceso y disposición de los “recursos naturales” claves para la reproducción del sistema”. Machado Aráoz, “El auge de la minería transnacional en América Latina. De la ecología política del neoliberalismo a la anatomía política del colonialismo”, 150 – 151.

general, y los conflictos ecológico-distributivos en particular, adquirieron en la gestación y manifestación de dicha crisis”²⁰⁹.

Igualmente, las reformas mineras que se llevaron en América Latina a finales de la década de los noventa son uno de los ejemplos más emblemáticos del proceso de “reprimarización y extranjerización del aparato productivo regional que operó como fase culminante de las reformas neoliberales”²¹⁰. Como consecuencia de ese proceso, el capital transnacional ha provocado una drástica reconfiguración territorial en la región latinoamericana a través de la creación de diversas formas de extractivismo que se han materializado en “la creación de mega zonas de monocultivos, la instalación de prótesis extractivas de gran escala y la redefinición radical de las funcionalidades sociales y ecológicas de los territorios”²¹¹.

En este orden de ideas, para comprender el modelo neocolonial de extracción de recursos que se ha implementado en las últimas décadas en Colombia, es indispensable conocer el complejo contexto a nivel global en el que se configuró dicho modelo. Así, en las siguientes secciones de este capítulo se va a explicar cómo contribuyeron los hechos que tuvieron lugar después de la segunda guerra mundial en la reactualización de jerarquías coloniales entre las naciones ‘desarrolladas’ y las antiguas colonias, a partir de la intensificación de las actividades de extracción de recursos, que darían lugar al llamado ‘boom’ minero en las décadas subsiguientes. En la primera parte de este capítulo se explica cómo se configuró el régimen de acumulación de recursos de la mano del discurso del desarrollo en el periodo de la posguerra y cual fue la incidencia de dicho régimen en el contexto latinoamericano a través de perspectivas que predominaron en esa época como la de los cepalistas y la de los dependentistas. Posteriormente, en la segunda parte de este capítulo se explica cuál fue la importancia del principio de soberanía permanente sobre los recursos naturales para la configuración de dicho régimen y como a partir de dicho principio se llevaría adelante el proyecto de Estado desarrollista en los países del sur global incluyendo a los países latinoamericanos. Finalmente en la tercera parte de este capítulo se explica como se terminó

²⁰⁹ *Ibid.*, 150.

²¹⁰ *Ibid.*, 162.

²¹¹ *Ibid.*, 163.

de consolidar el régimen de extracción de recursos en el continente latinoamericano a finales del siglo XX en el marco del tránsito del proyecto de Estado desarrollista al Estado regulador, bajo la consolidación de un nuevo modelo económico orientado por una racionalidad de tipo neoliberal.

1. El régimen de ‘acumulación de recursos’ en el periodo de la posguerra.

Como consecuencia de las políticas impulsadas en la Europa de la posguerra para la reconstrucción de las ciudades europeas que fueron destruidas después de la segunda guerra mundial, en la segunda mitad del siglo XX se produjo en el mundo un extraordinario aumento en la explotación de recursos naturales y de materias primas²¹². En este contexto, se destaca como hecho relevante el discurso del 20 de enero de 1949 del Presidente de Estados Unidos Harry Truman²¹³, quien una vez finalizada la segunda guerra mundial y en consecuencia con el objetivo de buscar recursos para reconstruir Europa, se refirió a los países que se consideraban económicamente menos avanzados como ‘subdesarrollados’ por oposición a los países ‘desarrollados’. Así, bajo la poderosa idea del desarrollo²¹⁴ y gracias a las políticas planificadoras con las que el proyecto desarrollista se llevaría a cabo, se pretendía que “de la

²¹² Misoczky, Maria Ceci y Böhm, Steffen. “Resisting neocolonial development: Andalgalá’s people struggle against mega-mining projects”. *Cadernos EBAPE.BR*. 11.2 (2013): 316.

²¹³ Truman, Harry S. Discurso inaugural, 20 de enero de 1949. Consultado en: https://www.trumanlibrary.org/whistlestop/50yr_archive/inagural20jan1949.htm [Consultado el 7 de julio de 2016].

²¹⁴ Partiendo de la expresión ‘la ciencia del desarrollo’ de autoría de Antony Anghie, Donatella Alessandrini explica que el desarrollo ha sido construido como una ciencia que funciona sobre la base de una racionalidad económica universal y de una lectura lineal de la historia. Según Alessandrini, la idea del desarrollo parte de tres supuestos: *primero*, del establecimiento de un dicotomía incuestionable entre sociedades avanzadas y atrasadas; *segundo*, de la creencia de que una determinada racionalidad económica supuestamente neutra, va a permitir superar la brecha entre estos dos tipos de sociedades; y *tercero*, de la necesidad de acudir a la experticia de los llamados países desarrollados de la comunidad internacional y de las instituciones financieras y económicas internacionales especializadas para facilitar el proceso de desarrollo y la transformación de los llamados países del tercer mundo. Alessandrini, *Developing Countries and the Multilateral Trade Regime*, 4. En relación con la crítica a la teoría del desarrollo, véase también: Frank, André Gunder. “The Development of underdevelopment”. *Monthly Review*. 18.4 (1966); Frank, André Gunder. *Capitalism and underdevelopment in Latin America*. Monthly Review Press, 1967; Frank, André Gunder. *Dependent Accumulation and Underdevelopment*. Macmillan, 1978; Amin, Samir. *Unequal development*. Monthly Review Press, 1976; Amin, Samir. *Maldevelopment*. Zed Books, 1990; Leff, Enrique. “Marxism and the Environmental Question. From the Critical Theory of Production to an Environmental Rationality for Sustainable Development”. *Capitalism, Nature, Socialism*. 4.1. (1993): 44-66; Esteva, Gustavo. “Development”. Sachs, Wolfgang (ed). *The Development Dictionary. A Guide to Knowledge as Power*. Zed Books, 1997; Anghie, Antony. “Time present and time past: globalization, international financial institutions, and the third world”. *New York University Journal of International Law & Politics*. 32.2. (2000).

noche a la mañana milenarias y complejas culturas se convirtieran en clones de los racionales occidentales de los países considerados económicamente avanzados”²¹⁵.

Truman resaltó en su discurso que la pobreza no solo constituía un obstáculo sino una amenaza tanto para los países subdesarrollados como para los países desarrollados²¹⁶ y, por lo tanto, estos últimos tenían el deber de ayudar a los primeros a tener ‘una vida mejor, a ‘producir más’ y a ‘aplicar un conocimiento técnico y científico moderno’. En palabras de Truman “producir más es la clave para la paz y la prosperidad. Y la clave para producir más es una aplicación mayor y más vigorosa del conocimiento técnico y científico moderno”²¹⁷. Este discurso influyó sustancialmente en la posición que asumiría dos años más tarde la Organización de las Naciones Unidas, que en 1951 congregó a un grupo de expertos con el propósito de diseñar una serie de medidas orientadas a lograr el desarrollo económico de los países subdesarrollados. Escobar señala que de acuerdo a los expertos que fueron convocados el precio del progreso económico exigía ‘ajustes dolorosos’ y en este sentido señalaron lo siguiente:

“Las filosofías ancestrales deben ser erradicadas, las viejas instituciones sociales desintegradas, los lazos de casta, credo y raza deben romperse y grandes masas de personas incapaces de seguir el ritmo del progreso deberán ver frustradas sus expectativas de una vida cómoda. Muy pocas comunidades están dispuestas a pagar el precio del progreso económico”²¹⁸.

²¹⁵ Escobar, Arturo. *La invención del tercer mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*. Grupo Editorial Norma, 1998: 13.

²¹⁶ Truman, Harry S. Discurso inaugural, 20 de enero de 1949. Consultado en: https://www.trumanlibrary.org/whistlestop/50yr_archive/inagural20jan1949.htm [Consultado el 7 de julio de 2016]: párrafo 45. Texto original: “More than half the people of the world are living in conditions approaching misery. Their food is inadequate. They are victims of disease. Their economic life is primitive and stagnant. Their poverty is a handicap and a threat both to them and to more prosperous areas”.

²¹⁷ *Ibid.*, párrafo 54. Texto original: “Greater production is the key to prosperity and peace. And the key to greater production is a wider and more vigorous application of modern scientific and technical knowledge”.

²¹⁸ United Nations, Department of Social and Economic Affairs. *Measures for the Economic Development of Underdeveloped Countries*. United Nations, 1951. Véase también: Escobar, *La invención del tercer mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*, 20.

El discurso del desarrollo que fue consolidándose rápidamente a través de todo un andamiaje jurídico y político que se instauró en los diferentes países del mundo, se produjo en condiciones de poder desiguales. Según Escobar esto obedeció a que con dicho discurso se estaban negando las diferencias raciales, culturales e históricas, a la vez que se pretendía instaurar una cultura ‘universal’ atada a un modelo económico bajo una ideología eminentemente liberal y a un único sistema político, bajo la promesa de reducir la pobreza a través del crecimiento económico²¹⁹.

Esta concepción del desarrollo impulsada por las grandes potencias del mundo en el periodo de la posguerra, permitió afianzar la idea de que con la extracción de recursos se alcanzaría el ‘desarrollo’ y de que de esta manera, el desarrollo podría contribuir a la paz. Así, la idea que equiparaba el desarrollo principalmente con el crecimiento económico, la acumulación de recursos y la expansión continuada y permanente del capital, sirvió como marco para el intenso plan de reconstrucción de los países europeos durante la posguerra²²⁰. De esta manera es que las nociones de desarrollo y subdesarrollo resultaron fundamentales a partir de ese periodo, bajo el entendido de que para alcanzar la paz mundial, todos los países debían contribuir a la realización de los objetivos trazados por una idea del desarrollo preponderantemente económica. Sin embargo, es necesario aclarar tal como lo explica Escobar, que ese sueño no fue creación exclusiva de Estados Unidos, sino el resultado de la coyuntura histórica específica de finales de la Segunda Guerra Mundial, que contó con el respaldo de los países más poderosos del mundo²²¹.

1.1. La CEPAL y la política de Industrialización por Sustitución de Importaciones.

²¹⁹ *Ibid.*

²²⁰ Con el propósito de reconstruir los países Europeos que habían sufrido considerables daños durante la segunda guerra mundial, Estados Unidos promovió un plan para la reconstrucción de Europa más conocido como el ‘Plan Marshall’. Este plan tuvo una vigencia de cuatro años desde 1948 hasta 1951. Además de la reconstrucción de las zonas en Europa afectadas por la guerra, dentro de los objetivos del plan también se encontraban: promover la modernización de la industria en el continente europeo y eliminar las barreras comerciales entre los países. Véase: Hogan, Michael. *The Marshall Plan: America, Britain, and the reconstruction of Western Europe, 1947 – 1952*. Cambridge University Press, 1987.

²²¹ Escobar, *La invención del tercer mundo*, 13.

A mediados del siglo XX, a través de la Resolución 106 (VI) del Consejo Económico y Social de la Organización de Naciones Unidas (ECOSOC), el 25 de febrero de 1948, se creó la Comisión Económica para América Latina (CEPAL)²²². Así, a comienzos de los años cincuenta, bajo la dirección del economista argentino Raúl Prebisch, en su calidad de Secretario Ejecutivo de la CEPAL, se impulsaron una serie de reformas en materia económica orientadas principalmente por la política de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI)²²³. Con esta política de intervencionismo de Estado se pretendía que los países en vía de desarrollo dejaran de depender de las exportaciones de materias primas, para promover el desarrollo de las industrias nacionales, a través de la imposición de subsidios y aranceles sobre las importaciones. Sin embargo, esta política fue criticada posteriormente, ya que se argumentaba que con ella “no se estaba llevando al desarrollo nacional sino a un desarrollo dependiente en beneficio principalmente de las corporaciones nacionales con sede en Estados Unidos”²²⁴.

En efecto, algunos de los problemas que se querían solucionar con la política de ISI, paradójicamente se vieron agravados con su implementación. Esto se debe a que en lugar de importar bienes de consumo, se empezaron a importar bienes de capital²²⁵, los cuales resultaban aún más costosos que los anteriores. De esta manera, los países latinoamericanos se vieron obligados a importar maquinarias y nuevas tecnologías. De manera adicional, buena parte de las nuevas industrias en estos países fueron creadas por corporaciones multinacionales que querían incursionar en el mercado latinoamericano²²⁶.

²²² En 1984 a través de la Resolución 1984/67, se cambió el nombre de la CEPAL por Comisión Económica para América Latina y el Caribe y se incorporó el objetivo del ‘desarrollo social’. Véase: <http://www.cepal.org/es/acerca-de-la-cepal>

²²³ Topik y Wells, *The Second Conquest of Latin America. Coffee, Henequen, and Oil during the Export Boom, 1850-1930*, 21.

²²⁴ Munck, Ronaldo. “La teoría crítica del desarrollo. Resultados y perspectivas”. *Migración y desarrollo* 14 (2010): 39.

²²⁵ Los bienes de capital, por oposición a los bienes de consumo, son considerados como bienes duraderos que no se agotan de manera temprana y que son utilizados para la producción de otros bienes y servicios, por lo que también son catalogados como medios o factores de producción. Por su parte los bienes de consumo son considerados como bienes finales en el proceso de producción económica para ser utilizados directamente por los consumidores pero no para producir otros bienes y servicios. En relación con las actividades de extracción de recursos naturales, se encuentran como ejemplos de bienes de capital las maquinarias y herramientas orientadas a extraer tales recursos mientras que los bienes de consumo serían los recursos que una vez extraídos son utilizados para su consumo.

²²⁶ Grosfoguel, “Developmentalism, Modernity and Dependency Theory in Latin America”, 316 - 318.

En consecuencia, a principios de la década de los sesenta se produjo una crisis económica por el déficit en la balanza de pagos de los países latinoamericanos²²⁷. El problema de la balanza de pagos que se quería resolver con la política de ISI, se agravó dramáticamente debido a la dependencia que se generó en materia tecnológica por parte de los llamados países subdesarrollados en relación con los países de centro. Este problema, sumado al aumento de la desigualdad al interior de los Estados latinoamericanos y los problemas de inflación que afectaron gravemente la región, contribuyeron al surgimiento de la llamada teoría de la dependencia que se explicará en la siguiente sección de este capítulo.

En este contexto, también fue creada la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, más conocida como la UNCTAD por su nombre en inglés: United Nations Conference on Trade and Development. La UNCTAD surgió con el propósito de maximizar las oportunidades comerciales, de inversión y desarrollo de los países en vías de desarrollo, y asistirlos para que se pudieran integrar a la economía mundial. La instalación de la primera sesión de la Conferencia UNCTAD también estuvo a cargo del economista argentino Raúl Prebisch y fue convocada en Ginebra (Suiza) en el año 1964 para promover el comercio de los países en desarrollo, estabilizar los precios de sus exportaciones y eliminar las barreras existentes frente a los llamados países desarrollados²²⁸.

²²⁷ La balanza de pagos se refiere a las transacciones monetarias realizadas entre un país y el resto del mundo en un periodo de tiempo determinado. Entre las transacciones, se contabilizan los pagos derivados tanto de las importaciones como de las exportaciones que realiza cada país. Cuando los pagos derivados de las importaciones de un país son superiores a los de sus exportaciones, se considera que existe un déficit en la balanza comercial. Sin embargo, para contrarrestar este estado negativo, también se valoran otros aspectos como los fondos derivados de inversión extranjera o de préstamos de otros países. Así, una crisis en la balanza de pagos o una ‘crisis cambiaria’ se produce cuando un país no cuenta con los recursos suficientes para cumplir con sus obligaciones en divisa extranjera, problema que se ve acentuado cuando existe una devaluación significativa en la moneda de un país. Organismos financieros internacionales como el Fondo Monetario Internacional han cumplido el rol de prestamistas de divisa extranjera cuando los países han tenido dificultades para cumplir sus obligaciones monetarias internacionales. Sin embargo, este rol ha sido fuertemente cuestionado, ya que el FMI no es considerado un organismo neutral en términos políticos ni económicos. Por el contrario, se considera que este organismo responde abiertamente a una ortodoxia neoliberal, que ha permitido imponer severas condiciones a los países latinoamericanos para que estos puedan acceder a sus préstamos. Véase: Eslava, Luis, Liliana Obregón y Rene Urueña. “Imperialismo(s) y derecho(s) internacional(es): ayer y hoy”. *Imperialismo y Derecho Internacional. Historia y legado*. Siglo del Hombre Editores, 2016: 68 – 76.

²²⁸ Sobre la fundación de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo – UNCTAD, véase: <http://unctad.org/en/Pages/aboutus.aspx> [Consultado el 7 de julio de 2016]; Véase también: Alessandrini, *Developing Countries and the Multilateral Trade Regime*, 53-54.

La UNCTAD se convirtió en una especie de foro intergubernamental para promover el diálogo entre los países desarrollados y los países subdesarrollados sobre asuntos de relevancia para estos últimos, especialmente relacionados con su inclusión en lo que se conocería más tarde como el nuevo orden económico internacional (NOEI). Con este nuevo orden se hacía referencia a las peticiones de los llamados países subdesarrollados a los países desarrollados, para que los primeros pudieran integrarse en condiciones de igualdad a la economía mundial, y así poder superar la situación de desigualdad del ‘viejo orden económico internacional’ en el que los nuevos Estados ni siquiera eran reconocidos formalmente como tales y permanecían como colonias en una situación de subordinación frente a los antiguos imperios europeos. En el marco de la UNCTAD se impulsaron acuerdos de diversa índole como el relacionado con el sistema generalizado de preferencias (GPS), para lograr un mayor acceso al mercado a las exportaciones de los países en vía de desarrollo. También se promovieron una serie de acuerdos internacionales sobre los *commodities*, con el propósito de estabilizar los precios de los productos de exportación de los países en vía de desarrollo.

En este contexto, durante la década de los sesenta se dio lugar a la configuración de toda una arquitectura jurídica para favorecer un rol fuerte del Estado, dando lugar a la idea del ‘Estado desarrollista’²²⁹. La idea del rol intervencionista del Estado fue esencial en el propósito de alcanzar el crecimiento económico de los países en el marco de los proyectos desarrollistas y se diferenció de lo ocurrido con posterioridad al ‘Consenso de Washington’ a finales de los

²²⁹ Aunque la idea del ‘Estado desarrollista’ se asocia principalmente al modelo de Estado intervencionista que se implementó en varios países de Asia oriental después de la segunda guerra mundial, esta idea también hace referencia a los aparatos estatales que se implementaron en varios países de América Latina en los años sesenta. Al respecto, Luis Eslava explica la importancia de la idea que surgió durante el periodo de la posguerra de concebir al Estado-nación como un vehículo para el progreso. En efecto, el Estado desarrollista surgió después de la segunda guerra mundial como un proyecto de Estado intervencionista y modernizante orientado principalmente a la industrialización de los países en vía de desarrollo. Para ello, fue determinante el elemento de la soberanía nacional, como un instrumento para buscar tanto la vinculación como la desvinculación de la economía global, con el propósito de lograr el crecimiento económico de dichos países. Eslava, Luis. *Local space, global life the everyday operation of international law and development*. Cambridge University Press, 2015: 93. Véase también: Johnson, Chalmers. “The developmental State: Odyssey of a Concept”. Woo-Cumings, Meredith. *The developmental State*. Cornell University Press, 1999: 32 – 60; Chang, Ha-Joon. “The economic Theory of the Developmental State”. Woo-Cumings, Meredith. *The developmental State*. Cornell University Press, 1999: 182.

años ochenta, donde se promovería bajo la doctrina neoliberal, un rol más pasivo del Estado en cuanto a su papel interventor en la economía²³⁰.

En este sentido, los años sesenta en materia de desarrollo, estuvieron orientados por las ideas de la industrialización, la modernización, la desvinculación y la intervención. En esta etapa, el rol del Estado consistía principalmente en promover una especie de ‘modernización forzada’, para que los países en vía de desarrollo pudieran desarrollar sus industrias nacionales, desvinculándolas parcialmente del mercado global y sustrayéndolas de la amenaza de la competencia de los países desarrollados²³¹. En el marco de los proyectos desarrollistas en América Latina durante los años sesenta, que surgieron paralelamente a los procesos de descolonización en África y Asia, emergieron fuertes aspiraciones de autodeterminación y de soberanía económica de los llamados países del ‘tercer mundo’²³² ubicados en los diferentes hemisferios del planeta. Estas aspiraciones implicaron un cuestionamiento a la idea de la división internacional del trabajo entre las naciones ‘modernas’ y las nuevas repúblicas, que ya había empezado a consolidarse en el continente latinoamericano desde la segunda mitad del siglo XIX durante el ‘boom’ exportador que se produjo en esa época, cuando se empezaron a configurar los países latinoamericanos como repúblicas independientes.

De acuerdo a dicha división, que ya se vislumbraba desde el siglo XIX, las naciones menos desarrolladas que tenían aspiraciones de ser naciones prósperas, debían seguir proveyendo materias primas a las primeras en el marco de lo que Steven Topik y Allen Wells denominaron ‘la segunda conquista de América Latina’²³³. Según, estos autores, el legado colonial de la ‘explotación de los recursos naturales’ con el que debieron lidiar las ex colonias

²³⁰ Trubek, David. “Developmental States and the Legal Order: Towards a New Political Economy of Development and Law”. *Legal Studies Paper Series*. Paper N° 1075. University of Wisconsin Law School (2009): 4.

²³¹ *Ibid.*, 17.

²³² Arturo Escobar sostiene que la noción del ‘tercer mundo’ se produjo al igual que la noción del subdesarrollo, en el periodo de la posguerra. Al respecto, Escobar explica que estos conceptos no existían antes de finalizada la segunda guerra mundial, y su importancia radica en que a través de tales categorías fue posible la redefinición de occidente y del resto del mundo. De esta manera, a comienzos de la década de los cincuenta surgió la clasificación de tres mundos: (i) el primer mundo que aludía a las naciones ‘libres industrializadas’; (ii) el segundo mundo, con el que se hacía referencia a las naciones ‘comunistas industrializadas’; y (iii) el tercer mundo, que se refería a las naciones ‘pobres no industrializadas’. Escobar, *La invención del tercer mundo*, 64.

²³³ Topik y Wells, *The Second Conquest of Latin America. Coffee, Henequen, and Oil during the Export Boom, 1850-1930*, University of Texas Press, 1998: 9 - 23.

en el continente latinoamericano, se transformó en el siglo XIX en el llamado ‘boom’ exportador, en el cual, inversores extranjeros de la mano de las elites locales controlaron el sector de la exportación de recursos en detrimento de las mismas sociedades y de las economías internas. Al respecto, Topik y Wells afirman que “las elites locales, ansiosas de participar en el comercio de exportación (de materias primas), vendieron su soberanía económica nacional”²³⁴.

Por su parte, las reivindicaciones de los países subdesarrollados en el marco de los proyectos de Estado desarrollistas de mediados del siglo XX, se verían reflejadas en diversas políticas vinculadas principalmente a la nacionalización de los recursos mineros y no renovables. Con ello se pretendía lograr una participación del Estado en la renta minera y reorientar la actividad minera en beneficio del desarrollo industrial interno, controlando la llegada de capital extranjero a través del incremento de gravámenes, de restricciones a las importaciones y a las exportaciones, de imposición de límites a la repatriación de utilidades, entre otras medidas²³⁵.

En todo el continente latinoamericano, el caso de Chile fue uno de los más llamativos. En este país se inició un proceso desde la segunda mitad del siglo XX para nacionalizar el cobre, que era considerado el insumo principal en el mundo de procesos industriales en sectores como el eléctrico, el automotriz y el de la construcción. Ese proceso de nacionalización o de la ‘chilenización del cobre’ culminó en 1971 cuando el gobierno del Ex Presidente Salvador Allende (1970 – 1973) anunció la aprobación de la política de nacionalización de las minas de cobre con la ley 17450 de 1971. Este hecho fue de gran trascendencia debido a que los yacimientos chilenos que en esa época eran controlados en su totalidad por las compañías norteamericanas Kennecott Cooper Co. y Anaconda Mining Co., representaban aproximadamente el 40% del abastecimiento del cobre a nivel mundial²³⁶.

²³⁴ *Ibid.*, 21.

²³⁵ Machado Aráoz, “El auge de la minería transnacional en América Latina. De la ecología política del neoliberalismo a la anatomía política del colonialismo”, 152 - 154.

²³⁶ *Ibid.*

Por su parte, Chile fue el primer país en la región latinoamericana en reformar su Código de Minas en 1974, en consonancia con la ley 600 por medio de la cual se estableció el Estatuto chileno de la inversión extranjera. Bajo la dictadura de Augusto Pinochet (1974 – 1990) se inició un proceso inverso de desnacionalización del cobre en cuyo marco se aprobó la ley 18097 de 1981 que permitió que los recursos minerales fueran explotados por quienes obtuvieran la conceción sobre los yacimientos. Con excepción de la empresa estatal Codelco que no fue privatizada durante la dictadura y que debía aportar parte de sus ganancias a la compra de armamento para el ejército chileno, durante el régimen de Pinochet, se impulsaron diferentes medidas orientadas privatizar la explotación de las minas de cobre. Por esta razón, Chile es considerado como el país precursor de la apertura de la minería al sector privado en América Latina y como el modelo, que décadas más tarde, seguirían otros países en la región con la implementación de sus reformas mineras.

A partir de lo anterior, también se explica por qué con los intentos que surgieron por parte de los llamados países subdesarrollados para ejercer su soberanía sobre los recursos naturales y minerales, se dio lugar a diversas tensiones y conflictos entorno al control de bienes estratégicos, que provocaron conflictos entorno a la distribución de los recursos naturales “en el eje de la confrontación Norte-Sur”²³⁷. En efecto, con las políticas nacionalistas de los países periféricos se contribuyó a una crisis mundial, relacionada principalmente con el régimen capitalista de acumulación de recursos y con la gobernanza de los países de centro cuyas economías estaban basadas en una fuerte política de consumo²³⁸.

1.2. La teoría de la dependencia y la crítica a la teoría de la modernización.

En el contexto atrás descrito surgió la llamada teoría de la dependencia, cuya tesis principal consistía en que las fuentes del subdesarrollo se encontraban principalmente en la historia y en la estructura del sistema capitalista global y no en las dinámicas o condiciones internas de los

²³⁷ *Ibid.*

²³⁸ Véase: Machado Aráoz, “El auge de la minería transnacional en América Latina. De la ecología política del neoliberalismo a la anatomía política del colonialismo”, 154; Leff, Enrique. *Ecología y Capital. Racionalidad ambiental, democracia participativa y desarrollo sustentable*. Siglo XXI, 1994; Martínez Alier, Joan. *El ecologismo de los pobres. Conflictos ambientales y lenguajes de valoración*. Icaria, 2005.

países en vía de desarrollo. Debido a la existencia de relaciones desiguales de poder entre los países del norte y del sur, que se extendían a los ámbitos económico, político, social y cultural, y en las que los países del sur continuaban proveyendo materias primas a los países del norte, estos últimos buscaban mantener tales relaciones y contrarrestar por distintos medios los intentos de aquellos por subvertir dicha dependencia. Por esta razón, los autores de la teoría de la dependencia²³⁹ se caracterizaron por asumir una postura escéptica frente a los proyectos de Estado ejecutados en América Latina que estaban inspirados fundamentalmente en la teoría de la modernización, la cual había influido sustancialmente el proyecto desarrollista anunciado por el Presidente de Estados Unidos Harry Truman después de la segunda guerra mundial. Los teóricos de la dependencia argumentaban que contrario a lo que se pretendía con la teoría de la modernización, bajo la idea promulgada por Truman se profundizaba la brecha entre los países desarrollados y los países subdesarrollados.

La teoría de la modernización de autoría del economista estadounidense W.W. Rostow²⁴⁰, que se hizo famosa a partir de su obra *‘Las etapas del crecimiento económico. Un manifiesto no comunista’*, planteaba una fórmula estructurada en varias etapas para alcanzar el desarrollo guiado por la idea del crecimiento económico²⁴¹. El camino hacia al desarrollo descrito por Rostow, inicia en un estado ‘original’ del desarrollo, el cual se encuentra en las llamadas sociedades tradicionales, y finaliza en una etapa denominada de consumo en masa. La teoría de Rostow se califica como evolucionista, ya que plantea que cada país debe evolucionar y transitar por un camino que necesariamente lo conducirá hacia un estado de una sociedad en orden, esencialmente urbana e industrializada. Tal como lo explican Topik y Wells, de acuerdo a esta teoría, había un camino ya trazado desde las economías exportadoras de bienes primarios hasta la industrialización, que todas las naciones debían compartir para poder alcanzar el progreso. En este sentido, todos los países latinoamericanos debían seguir el

²³⁹ Dentro de los principales autores de la teoría de la dependencia se encuentran Samir Amin, Fernando Enrique Cardozo, Enzo Faletto, André Gunder Frank, Aníbal Quijano y Theotonio Dos Santos. Véase: Cardozo, Fernando Enrique y Faletto, Enzo. *Dependencia y desarrollo en América Latina*. Siglo XXI Editores, 1977 [1969] y Furtado, Celso. *Desarrollo y subdesarrollo*. Eudeba, 1971 [1961].

²⁴⁰ Walt Whitman Rostow fue asesor del gobierno estadounidense durante la década de los sesenta y se desempeñó como embajador del Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso.

²⁴¹ Rostow, Walt Whitman. *The stages of Economic Growth: A non-Communist Manifesto*. Cambridge University Press, 1990 [1960].

mismo camino que había sido recorrido previamente por otros países europeos y norteamericanos²⁴².

Desde esta perspectiva, la idea del desarrollo estaba profundamente ligada a la teoría de la modernización en la medida que esta concebía como meta de todas las sociedades alcanzar un estado de ‘modernidad’ y un nivel de ‘progreso’ similar al que habían alcanzado las naciones consideradas como más desarrolladas. Para ello, tal como se explicó en las secciones anteriores de este capítulo, se partía de la base de una racionalidad económica universal y de una lectura lineal de la historia que su vez reafirmaba la dicotomía entre sociedades avanzadas y atrasadas; la creencia de la existencia de una racionalidad económica ‘neutra’ y la importancia de la cooperación de los países ‘desarrollados’ y de otros actores internacionales para lograr el progreso de las naciones subdesarrolladas²⁴³.

En este orden de ideas, según la teoría de la modernización, mientras que las sociedades subdesarrolladas son absorbidas por la tradición y las costumbres, las sociedades desarrolladas modernas, motivadas por el lucro -y siguiendo el camino descrito por Rostow-, han logrado alcanzar el estado de la última etapa del desarrollo, y con ello, han conseguido que el crecimiento de la economía redunde en beneficio de toda la sociedad y en favor del bien común. Bajo esta teoría los países del norte global son presentados como un modelo a seguir, ya que se considera que estos países ya han alcanzado el desarrollo a través del crecimiento, habiendo agotado las etapas anteriores para lograrlo. De esta manera, se argumentaba que a través del modelo propuesto por Rostow, en los llamados países del tercer mundo se podría lograr una transformación económica, a través de un rápido incremento de la productividad laboral, de la acumulación de la riqueza y del mercado mismo²⁴⁴.

En la primera etapa del camino hacia el desarrollo según el planteamiento de Rostow, se encuentra la sociedad tradicional, en la cual, la agricultura es la principal actividad económica y existen fundamentalmente actividades de subsistencia, de tal manera que la producción de

²⁴² Topik y Wellls, *The Second Conquest of Latin America. Coffe, Henequen, and Oil during the Export Boom, 1850-1930*, 19 - 20.

²⁴³ Alessandrini, *Developing Countries and the Multilateral Trade Regime*, 4.

²⁴⁴ Rostow, *The stages of Economic Growth: A non-Comunist Manifesto*, 4 – 16.

bienes en esta etapa, está orientada principalmente al consumo pero las actividades comerciales o de intercambio son menores. Por lo tanto, se considera que en esta etapa existen actividades comerciales de intercambio pero a pequeña escala a través de mecanismos como el trueque; igualmente, los bienes que se producen dependen de los medios tradicionales de producción²⁴⁵. En segundo lugar, se encuentra la llamada etapa de transición, donde según Rostow se dan las condiciones previas para el llamado ‘despegue económico’. Acá se producen excedentes en el comercio a causa del aumento en la especialización del trabajo e igualmente empieza a emerger una infraestructura primaria en materia de transportes. Por su parte, debido al aumento de los ingresos en el país, en esta etapa surgen nuevos empresarios y relaciones comerciales externas que propician el intercambio de productos básicos²⁴⁶.

La tercera etapa se refiere al ‘despegue económico’ propiamente dicho, debido a que aquí se produce un aumento en la industrialización y un desplazamiento de la mano de obra del sector de la agricultura a la industria. Acá también se produce un aumento en las inversiones en relación con el porcentaje del Producto Interno Bruto – PIB, pero el crecimiento se concentra solamente en determinadas regiones así como en ciertas industrias. Según Rostow, en esta etapa hay una ‘evolución’ de la institucionalidad en favor del crecimiento de la industrialización. Asimismo, debido al incremento de los ingresos, se produce un aumento en las inversiones²⁴⁷.

En la cuarta etapa, denominada ‘el camino hacia la madurez’ la tecnología tiene un importante rol debido a que esta va de la mano del aumento en las inversiones y permite la diversificación de la economía en nuevas áreas y en nuevos bienes y servicios. Así, cada país que llega a esta etapa, dependerá cada vez menos de las importaciones²⁴⁸. Por último, en la quinta etapa conocida como ‘consumo a gran escala’ se produce un consumo masivo y el sector ‘servicios’ adquiere una gran importancia. Sobre este punto, Rostow explica que es indispensable el aumento en la inversión de capital y haber agotado las etapas anteriores²⁴⁹.

²⁴⁵ *Ibid.*

²⁴⁶ *Ibid.*, 17 – 35.

²⁴⁷ *Ibid.*, 36 – 58.

²⁴⁸ *Ibid.*, 59 – 72.

²⁴⁹ *Ibid.*, 73 – 92.

En este orden de ideas, la idea de “civilización en la teoría del desarrollo de Rostow, fue presentada como un proyecto gradual, en el que con cada etapa del desarrollo económico se anticipaba un nuevo universo de elecciones positivas”²⁵⁰. Las etapas del camino hacia el desarrollo descritas por Rostow, fueron presentadas como válidas universalmente, a la vez que contribuyeron a mantener la idea proveniente del pensamiento colonial sobre la brecha que existe entre el mundo occidental como moderno y superior, representado en las sociedades avanzadas modernas, y las sociedades atrasadas o subdesarrolladas del sur. Rostow se apoyó en esta presunción para argumentar que la única forma de disminuir la brecha entre estos dos tipos de sociedades era a través del aumento de la productividad y de la acumulación de riqueza²⁵¹.

Sobre este punto es importante resaltar lo señalado por Max Weber sobre el papel del derecho racional en la consolidación de la sociedad capitalista moderna²⁵². La idea del Estado concebida como una institución centralizada y tecnocrática orientada por un aparato burocrático capaz de planear racionalmente la economía nacional y de ejercer el monopolio de la fuerza dentro de determinado territorio, fue inspirada en la idea de Weber sobre la naturaleza y la función del Estado en el marco de un sistema capitalista.

La concepción Weberiana sobre el Estado y la burocracias nacionales, influyó enormemente en la construcción del paradigma y el discurso del desarrollo económico atado a la idea del Estado, y particularmente en la idea de que entidades autónomas institucionalizadas, eran capaces de implementar decisiones racionales de manera neutral, a través de normas y de agentes que implementaran tales normas. De esta manera, el trabajo de Weber sobre la idea racional del Estado, resulta supremamente útil para comprender el discurso del desarrollo económico como un proyecto de Estado universal, racional, tecnocrático y predecible²⁵³.

²⁵⁰ Eslava, *Local space, global life the everyday operation of international law and development*, 106-107.

²⁵¹ *Ibid.* Véase también: Escobar, *La invención del tercer mundo*, 135.

²⁵² Weber, Max. “La ética protestante y el espíritu capitalista”. *Ensayos sobre sociología de la religión*. Taurus Ediciones. 1983 [1905]; Weber, Max. *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica. 1977.

²⁵³ Uno de los propósitos principales de la obra de Max Weber, fue examinar la relación de interdependencia entre el derecho y la economía, y particularmente entre el derecho que surgió en el continente Europeo durante la época del renacimiento y el desarrollo del capitalismo industrial. Weber parte de la idea de que el derecho es una

Así, bajo la presunción de que cada Estado podía alcanzar racionalmente un estado de progreso, siguiendo los pasos del ‘camino hacia el desarrollo’, tanto las elites locales de cada país como los diferentes actores internacionales, promovieron la configuración de un sistema basado en la idea formal de la igualdad soberana entre Estados, en el que las diferencias entre estos, de tipo cultural, político y económico, eran percibidas como simples diferencias técnicas²⁵⁴. Al respecto, Steven Topik y Allen Wells explican que las elites de las naciones latinoamericanas desde los primeros años de haberse convertido en naciones independientes, deseaban emular a las sociedades europeas y traer al ‘nuevo mundo’ las tecnologías y avances de la Europa occidental²⁵⁵.

Por otro lado, los teóricos de la dependencia formularon varias críticas a la teoría de la modernización. En primer lugar, señalaron que las categorías ‘desarrollo’ y ‘subdesarrollo’ eran producto de las relaciones entre centros y periferias que se habían generado en el marco del sistema mundo-capitalista. Según los dependentistas, partiendo de la premisa de que el desarrollo y el subdesarrollo se constituyen mutuamente, se cuestiona la idea de la teoría de la modernización según la cual cada Estado actúa como una unidad autónoma y debe cumplir ciertas etapas para desarrollarse²⁵⁶. Según Cardozo y Faletto “no existe un nexo inmediato entre la diferenciación del sistema económico y la formación de centros autónomos de decisión, y por lo tanto los análisis deben definir no sólo los grados de diferenciación estructural que las economías y las sociedades de los países que se hallan en fase de transición alcanzaron en el proceso de integración al mercado mundial, sino también el modo mediante el cual se logró históricamente esa integración. (...) Por consiguiente, al considerar la

técnica de control social que cuenta con un aparato especializado capaz de utilizar mecanismos de coerción física o psicológica. A partir de esto, Weber describe cuatro tipos ideales de derecho, ubicando al derecho de la modernidad en el tipo del ‘derecho racional formal’. En este tipo ideal, Weber hace énfasis en las características de la generalidad, la abstracción y la predictibilidad de las normas, frente a la arbitrariedad de las decisiones de los administradores públicos. Véase: Burgos Silva, *Estado de derecho y globalización*, 172 – 181; Swedberg, Richard. *The Economy and Law in Max Weber and the idea of Economic Sociology*. Princeton University Press, 1998; Monedero, José Luis. “La racionalidad del derecho en el pensamiento de Max Weber”. *Teoría e ideología. Estudio introductorio a la sociología jurídica de Max Weber*. Ediciones Comares, 2001.

²⁵⁴ Eslava, *Local space, global life the everyday operation of international law and development*, 105.

²⁵⁵ Topik y Wells, *The Second Conquest of Latin America. Coffee, Henequen, and Oil during the Export Boom, 1850-1930*, 7.

²⁵⁶ Cardozo y Faletto, *Dependencia y desarrollo en América Latina*, 22 – 28.

situación de dependencia en el análisis del desarrollo latinoamericano, lo que se pretende poner de manifiesto es que el modo de integración de las economías nacionales al mercado internacional supone formas definidas y distintas de integración de los grupos sociales de cada país”²⁵⁷.

En segundo lugar, los teóricos de la dependencia argumentaron que la dicotomía moderno-tradicional era abstracta, formal y a-histórica, por lo tanto, no daba cuenta de las estructuras globales de dominación y explotación que terminan determinando las relaciones entre los diferentes países²⁵⁸. Al respecto, Cardoso y Faletto explican que la diferencia entre el tipo de sociedad tradicional con el que se identifican las sociedades latinoamericanas y el tipo de sociedad moderna, está reproduciendo la vieja dicotomía comunidad-sociedad en su formulación clásica²⁵⁹.

Tercero, los dependentistas señalaron que la incorporación de lo ‘moderno’ en los países de la periferia no necesariamente llevaba al ‘desarrollo’ en el sentido planteado por la teoría de la modernización, sino que por el contrario, muchas veces el trasplante de ideas y técnicas ‘modernas’ del centro a la periferia, contribuía a la subordinación de los llamados países subdesarrollados. Según los teóricos de la dependencia podía ocurrir que la sociedad se ‘modernizara’ en pautas de consumo sin que se lograra con ello una menor dependencia y un desplazamiento en el sistema económico de la dependencia al centro²⁶⁰. Por último, los dependentistas criticaron el hecho de que los países subdesarrollados debían pasar por las etapas de las sociedades consideradas como más avanzadas para alcanzar el ‘desarrollo’, argumentando que la historia no es lineal y que la experiencia de cada sociedad es irrepetible. En este sentido, estos teóricos señalaron que las llamadas sociedades subdesarrolladas contaban con una historia propia que debía ser analizada en un contexto particular y en el marco de un proceso histórico determinado.

²⁵⁷ *Ibid.*, 25 – 26.

²⁵⁸ *Ibid.*, 11 – 14.

²⁵⁹ *Ibid.*, 12.

²⁶⁰ *Ibid.*, 14.

Tal como se mencionó en líneas anteriores, los teóricos de la dependencia criticaron la política de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) así como el papel de las élites económicas locales en los países subdesarrollados, argumentando que con dicha política no solo se había dado lugar a la importación de productos más costosos que los bienes de consumo, como los bienes de capital, sino que gracias a esa política, grandes corporaciones multinacionales habían podido incursionar en el mercado latinoamericano, debido a las alianzas que se produjeron entre el capital extranjero y las elites de los países del sur. Por esa razón, los dependentistas alegaban que la idea que se pretendía con la política de ISI de contrarrestar la subordinación de la región latinoamericana a los países de centro en el marco de una economía de mercado capitalista, se había visto frustrada.

Al respecto, Cardozo y Faletto cuestionaron el hecho de que “el desarrollo del sector industrial continuaba dependiendo de la capacidad de importación de bienes de capital y de materias primas complementarias para el nuevo tipo de diferenciación del sistema productivo (lo que lleva a lazos apretados de dependencia financiera)”²⁶¹. En esta medida, también se criticaron medidas como la implementación de tarifas y aranceles que buscaban proteger la industria nacional como una estrategia de la política de ISI, así como la búsqueda de una mano de obra barata por parte de las corporaciones, las cuales, generaron el efecto contraproducente de incrementar la inversión extranjera en Latinoamérica. Esto se explica por la reactualización de una ‘nueva’ división internacional del trabajo, que provocaría que la naturaleza de la dependencia ya no fuera industrial sino tecnológica²⁶².

1.2.1. Limitaciones de la teoría de la dependencia.

A pesar de los importantes aportes de la teoría de la dependencia, varios críticos de esta teoría han cuestionado que esta tampoco logró desligarse de algunas ideas de la teoría de la modernización, como por ejemplo la que entiende a los llamados países desarrollados como entidades avanzadas, superiores y ‘modernas’. Algunos de los interrogantes formulados por parte de los teóricos de la dependencia seguían enmarcados en las categorías propias de una

²⁶¹ *Ibid.*, 147.

²⁶² *Ibid.*

concepción de tipo ‘desarrollista’, como es el caso de aquellos orientados a indagar sobre los obstáculos a superar para alcanzar el desarrollo nacional o el desarrollo autónomo²⁶³. Es decir, al parecer para los teóricos de la dependencia era posible alcanzar la idea moderna del progreso a través de la organización racional de la sociedad. Esto suponía que cada Estado-nación podía conseguir un desarrollo nacional autónomo a través del control libre y soberano de su propio destino. Sin embargo, esto solo podría lograrse, a diferencia de lo señalado por los cepalistas, quienes impulsaron la política de ISI, por fuera del sistema capitalista. Por esta razón, los teóricos de la dependencia propusieron como solución a las relaciones de subordinación centro-periferia, el establecimiento de un sistema de naturaleza socialista en cada Estado para poder llevar a cabo la organización racional del desarrollo nacional autónomo²⁶⁴.

Esta propuesta respondía a la idea de que era posible desligarse del sistema-mundo capitalista desde un proyecto liderado por y dentro del mismo Estado-nación. Sin embargo, sobre este punto en particular los teóricos del pensamiento decolonial, han formulado un interrogante que cuestiona en qué medida es posible lograr la transformación de un sistema que opera a escala global, a través de acciones promovidas primordialmente desde el Estado-nación, argumentando que el control ‘racional’ del Estado es insuficiente para modificar la ubicación de un país en el marco de la división internacional del trabajo global y de la división colonial y jerárquica del mundo²⁶⁵.

En este sentido, Grosfoguel sostiene que bajo la idea de la planeación racional del Estado-nación, simplemente se estaría reforzando “la ilusión desarrollista de eliminar las desigualdades en el sistema-mundo capitalista desde el nivel del Estado-nación”²⁶⁶. Este autor aclara que con esto no se quiere negar la importancia de las acciones políticas con aspiraciones emancipatorias, impulsadas desde el Estado-nación, pero sostiene que en el mejor de los casos, los Estados podrían reubicarse en una posición semi-periférica del sistema-

²⁶³Grosfoguel, “Developmentalism, Modernity and Dependency Theory in Latin America”, 321.

²⁶⁴ Frank, André Gunder. *Capitalism and underdevelopment in Latin America*. Monthly Review Press, 1967.

²⁶⁵ Grosfoguel, “Developmentalism, Modernity and Dependency Theory in Latin America”, 322.

²⁶⁶ *Ibid.*

mundo siempre y cuando su idea de desarrollo guarde correspondencia con la idea de progreso promovida en el marco del sistema global capitalista²⁶⁷.

De esta manera, el pensamiento decolonial cuestiona el alcance de las posibilidades de las acciones promovidas racionalmente desde el Estado-nación, para generar transformaciones a largo plazo de un sistema que opera a escala global, que responde a una idea hegemónica del desarrollo, y que tarde o temprano termina halando a los países que han logrado escalar a una posición semi-periférica a su posición de subordinación inicial. Desde esta perspectiva, también se destaca la importancia que continúa teniendo la jerarquía colonial del mundo, la cual, se mantiene en parte gracias al papel fundamental de las elites criollas, quienes han jugado un papel determinante en la incorporación de las ideas ‘modernas’ y en la organización y control del Estado-nación según las demandas económicas del orden global.

Por lo anterior, desde la perspectiva decolonial se critica particularmente el hecho de que iniciativas provenientes del pensamiento de la izquierda latinoamericana como la teoría de la dependencia “no hayan problematizado radicalmente las jerarquías étnico/raciales construidas durante la expansión colonial europea, las cuales, continúan vigentes a través de la colonialidad del poder en América Latina”²⁶⁸.

2. La soberanía permanente sobre los recursos y riquezas naturales de los países ‘insuficientemente desarrollados’.

Si bien, a principios del siglo XX se produjeron algunos intentos de políticas de nacionalización de recursos en algunos países de América Latina incluyendo a Colombia, las condiciones que se establecieron para la explotación de los recursos naturales durante la primera mitad del siglo XX estuvieron orientadas principalmente a favorecer la realización de las actividades mineras directamente por parte de las empresas extranjeras, otorgándole un papel marginal al Estado como operador de tales actividades. Sólo hasta la segunda mitad del siglo XX con la configuración de los proyectos de los Estados desarrollistas del sur global

²⁶⁷ *Ibid.*

²⁶⁸ *Ibid.*, 328.

lograron consolidarse algunas de las políticas de nacionalización de recursos que se habían empezado a vislumbrar desde principios del siglo XX en el continente latinoamericano.

En Colombia esos intentos de nacionalización de recursos se vieron reflejados en primer lugar en las políticas proteccionistas que fueron impulsadas por gobiernos conservadores que llevaron a cabo acciones expropiatorias en contra de las compañías extranjeras a comienzos de 1900. Sin embargo, esas políticas duraron solamente unos pocos años antes de que el control sobre los recursos naturales retornara a manos extranjeras²⁶⁹. En segundo lugar, entrados los años treinta y como consecuencia de las políticas intervencionistas del *New Deal* y del liberalismo social también hubo otros intentos de políticas de nacionalización en diferentes sectores de la economía del país, al punto que en esa época se empezaron a crear algunas instituciones cuyos objetivos coincidirían con el proyecto de Estado desarrollista de segunda mitad del siglo XX. Tal es el caso del Instituto de Comercio Industrial (IFI) que fue creado en 1941 bajo el gobierno de Eduardo Santos (1938 – 1942) y que estaba destinado a “promover la sustitución de importaciones mediante inversiones directas del Estado de alto riesgo, de lenta maduración y que requerían cuantiosos desembolsos iniciales”²⁷⁰. Esta y otras instituciones públicas como el Instituto de Crédito Territorial (ICT) y el Instituto de Fomento Municipal contribuyeron a que se afianzaran las bases de un modelo intervencionista²⁷¹.

Estas entidades se crearon en el marco de la reforma constitucional de 1936 con la que cual se intentó dar paso a un modelo de Estado interventor bajo el gobierno de Alfonso López Pumarejo (1934 – 1938). Dicha reforma que incluyó algunos de los aspectos que posteriormente harían parte de lo que actualmente se conoce como Estado social de Derecho, tales como la función social de la propiedad privada²⁷², tuvo por objeto definir “el espacio de

²⁶⁹ Para profundizar en este punto, véase: Capítulo VI, sección 2 de esta tesis.

²⁷⁰ Palacios, Marco y Frank Safford. *Historia de Colombia. País Fragmentado, Sociedad Dividida*. Universidad de Los Andes, 2012 [2002]: 421.

²⁷¹ *Ibid.*, 422.

²⁷² Botero, Sandra. “La reforma constitucional de 1936, el Estado y las políticas sociales en Colombia”. *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura* 33 (2006): 85 – 109; Congreso de la República de Colombia. Acto Legislativo 1 de 1936. Reformatorio de la Constitución. Artículo 10. Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con justo título, con arreglo a las leyes civiles, por personas naturales o jurídicas, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de particulares con

la intervención económica del Estado”²⁷³ para lo cual crearon algunos órganos orientados a racionalizar los procesos económicos, tales como el Consejo Nacional de Economía, la Junta de Defensa Económica Nacional, el Comité de Expertos Financieros, el Comité de Desarrollo Económico y el Consejo Nacional de Planificación²⁷⁴.

Los intentos de políticas de nacionalización de recursos que se impulsaron en países de la región latinoamericana como Colombia de la mano de proyectos de intervencionismo de Estado, tuvieron un mayor desarrollo en la segunda mitad del siglo XX. En este periodo, los nuevos Estados independientes africanos y los países latinoamericanos, guiados por el nuevo paradigma del desarrollo que emergió después de la segunda guerra mundial, adoptaron una serie de políticas impulsadas a nivel mundial orientadas a la explotación de recursos naturales y minerales. Estas políticas contaron con el aval de la Organización de Naciones Unidas a través de la Resolución 1803 (XVII) de la Asamblea General sobre la “Soberanía Permanente sobre los Recursos Naturales” del 14 de diciembre de 1962²⁷⁵. En dicha Resolución, que fue aprobada por 87 votos a favor, 2 en contra y 12 abstenciones, se estableció que el derecho de los pueblos y de las Naciones a la soberanía permanente sobre sus riquezas y sobre sus recursos naturales, debía ser ejercido en favor de su desarrollo nacional y del bienestar de su población y en respeto de la independencia económica de los Estados.

Al respecto, es importante resaltar que el surgimiento de la Soberanía Permanente sobre los Recursos Naturales (en adelante, SPRN) en el que se enmarcan las nuevas políticas de nacionalización de recursos que se impulsaron tanto en el continente africano como en el continente latinoamericano, está ligado a las luchas por la independencia política de las antiguas colonias para lograr la emancipación de los imperios europeos, y constituirse como

la necesidad reconocida por la misma ley, el interés privado deberá ceder al interés público o social. La propiedad es una función social que implica obligaciones. Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación, mediante sentencia judicial e indemnización previa. Con todo, el legislador, por razones de equidad, podrá determinar los casos en que no haya lugar a indemnización, mediante el voto favorable de la Mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara.

²⁷³ Ocampo, José Antonio. *Historia Económica de Colombia*. TM Editores, 1994 [1987]: 300.

²⁷⁴ *Ibid.*

²⁷⁵ Naciones Unidas, Asamblea General. Resolución 1803 (XVII) del 14 de diciembre de 1962, titulada “Soberanía permanente sobre los recursos naturales”. Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/NaturalResources.aspx>

naciones soberanas. Así, la idea de la SPRN está particularmente vinculada a la noción de autodeterminación, la cual a su vez implica una fuerte relación entre la soberanía política y económica²⁷⁶.

2.1. Antecedentes de la Resolución 1803 de 1962 la Asamblea General de Naciones Unidas.

Un documento clave en el desarrollo de la SPRN es la Resolución 1314 (XIII) de la Asamblea General de Naciones Unidas, del 12 de diciembre de 1958, en la cual, se estableció la soberanía permanente sobre los recursos naturales como un elemento esencial del derecho a la libre determinación²⁷⁷. Sin embargo, fue solo hasta después de la adopción de la Resolución 1514 (XV) de la Asamblea General de Naciones Unidas del 14 de diciembre de 1960, conocida como la ‘Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales’, que la SPRN se reconoció como un principio autónomo²⁷⁸.

A través de la Resolución 1314 (XIII) del 12 de diciembre de 1958 también se creó la *Comisión de la Soberanía Permanente sobre los Recursos Naturales*. Esta Comisión fue encargada de realizar un estudio sobre la situación de la soberanía permanente sobre los recursos y las riquezas naturales, entendida como un elemento esencial del derecho a la libre determinación. Esta Comisión asumió la tarea de formular una serie de recomendaciones encaminadas a fortalecer la soberanía de los pueblos y las naciones sobre sus riquezas y recursos naturales, de conformidad con los derechos y deberes de los Estados de acuerdo al derecho internacional, y teniendo en cuenta la importancia de fomentar la cooperación internacional en el desarrollo económico de los países en vías de desarrollo.

²⁷⁶ Anghie, *Imperialism, Sovereignty and the making of International Law*, 211; Véase también: Schrijver, Nico. *Sovereignty over natural resources: Balancing rights and duties*. Cambridge University Press, 1997.

²⁷⁷ Naciones Unidas, Asamblea General. Resolución 1314 (XIII) del 12 de diciembre de 1958, titulada “Recomendaciones concernientes al respeto internacional del derecho de los pueblos y de las naciones a la libre determinación”. Disponible en

[http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/1314\(XIII\)&Lang=S&Area=RESOLUTION](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/1314(XIII)&Lang=S&Area=RESOLUTION)

²⁷⁸ De Waart, P.J.I.M. “Permanent Sovereignty over Natural Resources as a Corner-stone for International Economic Rights and Duties”. *Netherlands International Law Review*. 24.1.2 (2009): 304 – 322.

Otras resoluciones que se consideran antecedentes importantes del reconocimiento de la SPRN, son: (i) la Resolución 523 (VI) del 12 de enero de 1952 titulada “Desarrollo económico integrado y acuerdos comerciales”²⁷⁹; (ii) la Resolución 626 (VII) del 21 de diciembre de 1952 que estableció el derecho de los Estados a explotar libremente sus recursos y riquezas naturales como un derecho inherente a su soberanía y conforme a los propósitos y principios de la Carta de Naciones Unidas²⁸⁰; y (iii) la Resolución 1515 (XV) del 15 de diciembre de 1960, en la que se emitieron algunas recomendaciones orientadas a la “Acción concertada en pro del desarrollo económico de los países económicamente poco desarrollados”²⁸¹.

2.1.1. Resolución 523 de 1952 de la Asamblea General de Naciones Unidas.

Las decisiones atrás mencionadas sirvieron de antesala para el reconocimiento de la SPRN de los llamados países del tercer mundo. Particularmente, la Resolución 523 de 1952 se refirió a estos Estados como ‘países insuficientemente desarrollados’ y reconoció el derecho a disponer libremente de sus recursos. Sin embargo, en esta Resolución también se aclaró que tales recursos debían “ser utilizados de manera que les coloque (a los Estados) en mejores condiciones para impulsar la realización de sus planes de desarrollo económico en conformidad con sus intereses nacionales y para estimular la expansión de la economía mundial”²⁸². (Subrayado fuera de texto).

Ese decir, si bien a través de la Resolución 523 se hizo referencia por primera vez al derecho de los ‘países insuficientemente desarrollados’ a disponer de sus riquezas y recursos naturales, este derecho estaba atado a la idea del desarrollo que se impulsó y prevaleció durante el

²⁷⁹ Naciones Unidas, Asamblea General. Resolución 523 (VI) del 12 de enero de 1952, titulada “Desarrollo económico integrado y acuerdos comerciales”. Disponible en [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/523\(VI\)&Lang=S&Area=RESOLUTION](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/523(VI)&Lang=S&Area=RESOLUTION).

²⁸⁰ Naciones Unidas, Asamblea General. Resolución 626 (VII) del 21 de diciembre de 1952, titulada “Derecho a explotar libremente las riquezas y recursos naturales”. Disponible en [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/626\(VII\)&Lang=S&Area=RESOLUTION](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/626(VII)&Lang=S&Area=RESOLUTION)

²⁸¹ Naciones Unidas, Asamblea General. Resolución 1515 (XV) del 15 de diciembre de 1960, titulada “Acción concertada en pro del desarrollo económico de los países económicamente poco desarrollados”. Disponible en [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/1515\(XV\)&Lang=S&Area=RESOLUTION](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/1515(XV)&Lang=S&Area=RESOLUTION)

²⁸² Naciones Unidas, Asamblea General. Resolución 523 (VI) del 12 de enero de 1952.

periodo posterior a la segunda guerra mundial. Esto se explica por lo que se estableció en dicha resolución en el sentido de que “uno de los medios de conseguir los recursos necesarios para la realización de los planes de desarrollo económico de los países desarrollados consiste en crear condiciones que permitan a dichos países adquirir más fácilmente maquinaria, equipos y materias industriales, a cambio de las mercancías y servicios que ellos exportan”²⁸³. (Subrayado fuera de texto).

Así, en la Resolución 523 la Asamblea General recomendó facilitar mediante acuerdos comerciales “(i) el movimiento de la maquinaria, equipos y las materias primas industriales que necesitan los países insuficientemente desarrollados para su desarrollo económico y para mejorar sus niveles de vida, y (ii) el desarrollo de los recursos naturales que puedan ser utilizados para las necesidades internas de los países insuficientemente desarrollados, así como para las necesidades del comercio internacional”²⁸⁴. (Subrayado fuera de texto).

La Asamblea General explicó que esas recomendaciones eran necesarias debido al acentuado aumento en la demanda de materias primas, la cual incluía la constitución de reservas. Igualmente señaló que ese aumento había generado un incremento considerable en los precios de las materias primas e importantes fluctuaciones en sus precios, provocando con esto “la disminución de la oferta de artículos importantes de maquinaria, equipo, bienes de consumo y materias primas industriales necesarias para el desarrollo de los países insuficientemente desarrollados”²⁸⁵.

2.1.2. Resoluciones 626 de 1952 y 1515 de 1960 de la Asamblea General de Naciones Unidas.

En la Resolución 626 que también fue emitida en 1952, se reafirmó “la necesidad de estimular a los países insuficientemente desarrollados en el debido aprovechamiento y explotación de

²⁸³ *Ibid.*

²⁸⁴ *Ibid.*

²⁸⁵ *Ibid.*

sus riquezas y recursos naturales”²⁸⁶, alegando que el desarrollo económico de estos países era uno de los pilares de la paz universal. En este sentido, con esta decisión se estableció que el derecho de los pueblos a explotar libremente sus riquezas y recursos era inherente a su soberanía y guardaba correspondencia con los propósitos y principios de la Carta de Naciones Unidas.

En dicha Resolución, la Asamblea General también recomendó que los Estados que quisieran hacer uso de su derecho a disponer libremente de sus riquezas y recursos y a explotarlos, debían tener en cuenta “la necesidad de mantener tanto la afluencia de capital en condiciones de seguridad, como la confianza mutua como la cooperación económica entre las naciones”²⁸⁷. De manera similar, en la Resolución 515 que fue emitida casi una década después, se reafirmó la necesidad de respetar el derecho soberano de todos los Estados a disponer de sus riquezas y recursos naturales y se reiteró el deber de las Naciones Unidas de acelerar el desarrollo económico y social de los países menos desarrollados, para contribuir a preservar su independencia.

En este sentido, en este documento se estableció que el adelanto social y económico exigía “el desarrollo y la diversificación de la actividad económica, es decir, el mejoramiento de las condiciones de comercialización y producción de alimentos, y la industrialización de las economías que dependen en gran medida de una agricultura de subsistencia o de la exportación de unos pocos productos primarios”²⁸⁸. (Subrayado fuera de texto). En esta decisión, la Asamblea General también hizo un especial énfasis en el aspecto relativo a la importancia de promover “la cooperación científica y cultural y el fomento de las investigaciones”²⁸⁹ así como, la asistencia técnica y el suministro de capitales para el desarrollo. Según la Asamblea General, para poder acelerar el desarrollo económico y social en los países insuficientemente desarrollados se requería “la ampliación de la colaboración técnica entre los países en todas las etapas del desarrollo, con el objeto de ayudar a los

²⁸⁶ Naciones Unidas, Asamblea General. Resolución 626 (VII) del 21 de diciembre de 1952.

²⁸⁷ *Ibid.*

²⁸⁸ Naciones Unidas, Asamblea General. Resolución 1515 (XV) del 15 de diciembre de 1960.

²⁸⁹ *Ibid.*

habitantes de los países menos desarrollados a aumentar su conocimiento de las técnicas modernas y su capacidad para aplicarlas”²⁹⁰. (Subrayado fuera de texto).

2.2. Alcance de la Resolución 1803 de 1962 de la Asamblea General de Naciones.

A partir de la Resolución 1803 (XVII) de 1962, se desarrollaron otros elementos relativos al derecho a la SPRN además de los atrás mencionados. En virtud de la SPRN, la Resolución estableció que los Estados en vía de desarrollo, podían nacionalizar o expropiar sus recursos a empresas extranjeras, a cambio del pago por parte de los Estados de una indemnización.

Específicamente, en el párrafo 4 de la Resolución 1803 se estableció que por razones o motivos de utilidad pública, seguridad nacional o de interés nacional, los Estados en vía de desarrollo, podían promover la nacionalización, la expropiación o la requisición de sus riquezas y recursos naturales, siempre que los motivos o razones alegadas fueran superiores a los intereses privados o particulares, independientemente de que estos intereses fueran nacionales o extranjeros²⁹¹.

Sin embargo, en el encabezado de la Resolución se hizo la salvedad de que la disposición del párrafo 4 no implicaba la afectación de los derechos y obligaciones de los Estados y de sus gobiernos sucesores sobre los bienes adquiridos antes de que los países que habían estado bajo dominación colonial, alcanzaran su completa soberanía. Al respecto, la Asamblea General señaló lo siguiente:

“Considerando que no hay nada en el párrafo 4 infra que afecte en modo alguno la posición de un Estado Miembro acerca de ningún aspecto de la cuestión de los

²⁹⁰ *Ibid.*

²⁹¹ “4. La nacionalización, la expropiación o la requisición deberán fundarse en razones o motivos de utilidad pública, de seguridad o de interés nacional, los cuales se reconocen como superiores al mero interés particular o privado, tanto nacional como extranjero. En estos casos se pagará al dueño la indemnización correspondiente, con arreglo a las normas en vigor en el Estado que adopte estas medidas en ejercicio de su soberanía y en conformidad con el derecho internacional. En cualquier caso en que la cuestión de la indemnización dé origen a un litigio, debe agotarse la jurisdicción nacional del Estado que adopte esas medidas. No obstante, por acuerdo entre Estados soberanos y otras partes interesadas, el litigio podrá dirimirse por arbitraje o arreglo judicial internacional”. Naciones Unidas, Asamblea General. Resolución 1803 (XVII) del 14 de diciembre de 1962.

derechos y obligaciones de los Estados y gobiernos sucesores respecto de bienes adquiridos antes de que alcanzaran la completa soberanía países que habían estado bajo el dominio colonial, advirtiendo que la cuestión de la sucesión de Estados y gobiernos se está examinando con prioridad en la Comisión de Derecho Internacional (...)”²⁹².

Así, en el párrafo 4 se ven reflejadas las diferencias existentes entre los países en vía de desarrollo y los países desarrollados, específicamente en lo que atañe a la indemnización a la que según la Resolución 1803, tenían derecho las empresas extranjeras. Al respecto, Alonso Gómez-Robledo explica que los países desarrollados o los ‘exportadores de capital’ abogaban por una indemnización pronta, satisfactoria y efectiva para las empresas extranjeras²⁹³; y que en este sentido, alegaban que en la medida que la importación de capital extranjero era indispensable para el desarrollo nacional de los países en vía de desarrollo, la reglamentación de este controversial aspecto resultaba inminente.

Por otro lado, en la Resolución 2158 (XXI) del 25 de noviembre de 1966²⁹⁴ titulada ‘Soberanía permanente sobre los recursos naturales’ y en la Resolución 3281 (XXIX) del 12 de diciembre de 1974, por medio de la cual se estableció la ‘Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados’²⁹⁵, la Asamblea General desarrolló en mayor profundidad algunos aspectos adicionales sobre las condiciones en que se debía ejercer por parte los países en vía de desarrollo su derecho a la soberanía permanente sobre los recursos naturales. En primer lugar, en la Resolución 2158 se estableció el derecho de los países en vía de desarrollo a la participación en la gestión y beneficios de las empresas extranjeras; a la vez que se determinó que estas debían participar en la formación del ‘personal local’ y se reafirmó que debía

²⁹² *Ibid.*

²⁹³ Gómez-Robledo, Alonso “Significación jurídica del principio de la soberanía permanente sobre los recursos naturales”. *Temas Selectos. Derecho Internacional*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México – UNAM, 2008: 549 – 570.

²⁹⁴ Naciones Unidas, Asamblea General. Resolución 2158 (XXI) del 25 de noviembre de 1966, titulada “Soberanía permanente sobre los recursos naturales”. Disponible en [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/2158\(XXI\)&Lang=S&Area=RESOLUTION](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/2158(XXI)&Lang=S&Area=RESOLUTION)

²⁹⁵ Naciones Unidas, Asamblea General. Resolución 3281 (XXIX) del 12 de diciembre de 1974, por medio de la cual se estableció la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados. Disponible en [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/3281\(XXIX\)&Lang=S&Area=RESOLUTION](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/3281(XXIX)&Lang=S&Area=RESOLUTION)

prestarse asistencia a los países en vía de desarrollo para que estos pudieran explotar de manera efectiva sus recursos naturales.

Por su parte, en la Resolución 3281 se proclamó la adopción de una Carta sobre los derechos y deberes económicos de los Estados, que fue considerada como un documento de partida para el desarrollo del nuevo orden económico internacional. Este documento también fue catalogado como un código base de los principios esenciales de las relaciones económicas entre los Estados y como un programa de acción jurídica. En esta Carta se reconoció la SPRN como un principio inalienable del Estado y se señaló que este principio debía ir más allá del derecho a la participación de los Estados en vía de desarrollo en la gestión y beneficios de las empresas explotadoras. Sin embargo, es importante resaltar que a pesar de que la mayoría de la votación de la Resolución 3281 fue favorable, no hubo unanimidad: 120 países votaron a favor, 6 países votaron en contra y 10 se abstuvieron.

Igualmente el artículo 2 de dicha Resolución²⁹⁶, fue objeto de controversia entre el llamado grupo de los 77 y los países industrializados²⁹⁷. Uno de los aspectos más debatidos de esta disposición fue el carácter de ‘permanencia’ que se establece en el numeral 1 del artículo 2, el cual dispone que: “Todo Estado tiene y ejerce libremente soberanía plena y permanente,

²⁹⁶ Artículo 2. “1. Todo Estado tiene y ejerce libremente soberanía plena y permanente, incluso posesión, uso y disposición, sobre toda su riqueza, recursos naturales y actividades económicas. 2. Todo Estado tiene el derecho de: a) Reglamentar y ejercer autoridad sobre las inversiones extranjeras dentro de su jurisdicción nacional con arreglo a sus leyes y reglamentos y de conformidad con sus objetivos y prioridades nacionales. Ningún Estado deberá ser obligado a otorgar un tratamiento preferencial a la inversión extranjera; b) Reglamentar y supervisar las actividades de empresas transnacionales que operen dentro de su jurisdicción nacional y adoptar medidas para asegurarse de que esas actividades se ajusten a sus leyes, reglamentos y disposiciones y estén de acuerdo con sus políticas económicas y sociales. Las empresas transnacionales no intervendrán en los asuntos internos del Estado al que acudan. Todo Estado deberá, teniendo en cuenta plenamente sus derechos soberanos, cooperar con otros Estados en el ejercicio del derecho a que se refiere este inciso; c) Nacionalizar, expropiar o transferir la propiedad de bienes extranjeros, en cuyo caso el Estado que adopte esas medidas deberá pagar una compensación apropiada, teniendo en cuenta sus leyes y reglamentos aplicables y todas las circunstancias que el Estado considere pertinentes. En cualquier caso en que la cuestión de la compensación sea motivo de controversia, ésta será resuelta conforme a la ley nacional del Estado que nacionaliza y por sus tribunales, a menos que todos los Estados interesados acuerden libre y mutuamente que se recurra a otros medios pacíficos sobre la base de la igualdad soberana de los Estados y de acuerdo con el principio de libre elección de los medios”. ²⁹⁶ Naciones Unidas, Asamblea General. Resolución 3281 (XXIX) del 12 de diciembre de 1974, por medio de la cual se estableció la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados.

²⁹⁷ Gómez-Robledo, Alonso “Significación jurídica del principio de la soberanía permanente sobre los recursos naturales”, 562. El llamado grupo de los 77 fue creado el 15 de junio de 1964 por 77 países en vía de desarrollo quienes firmaron una declaración conjunta al finalizar la primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. Sobre el grupo de los 77, véase: <http://www.g77.org/> [Consultado el 7 de julio de 2016].

incluso posesión, uso y disposición, sobre toda su riqueza, recursos naturales y actividades económicas”. (Subrayado fuera de texto). El carácter de permanencia fue objeto de un intenso debate entre los países desarrollados y los países en vía de desarrollo, ya que con dicho carácter se hacía alusión a “la presencia del Estado en todas las fases de la producción, de la transformación y de la comercialización de todo producto que se haya extraído”²⁹⁸.

Este aspecto resultó problemático debido a que podía ser interpretado como equivalente al derecho de propiedad sobre todas las riquezas y recursos naturales. En este mismo sentido, se generó una discusión sobre el carácter ‘pleno’ de la soberanía, ya que este podría interpretarse como un rechazo a cualquier tipo de intervención extranjera. Es decir, bajo esta interpretación se podía llegar a considerar que los recursos naturales ya no hacían parte del ‘patrimonio de la humanidad’ y que los Estados nacionales tampoco se podrían asimilar como ‘depositarios’ de los recursos de la comunidad internacional²⁹⁹.

Del contenido del artículo 2 de la Resolución 3281 surgió una preocupación adicional para las empresas, especialmente en lo que respecta a la reglamentación de las inversiones extranjeras. En este artículo se refleja especialmente la tensión entre las compañías y extranjeras y los nuevos Estados nacionales, ya que por un lado estaba el interés de las empresas de buscar seguridad jurídica y rentabilidad, y por otro lado, el interés de los Estados de obtener un beneficio económico de la inversión extranjera y de mejorar sus tecnologías³⁰⁰.

Igualmente, la Carta hizo un mayor énfasis en la jurisdicción interna y en la legislación nacional, en comparación con la Resolución 1803 de 1962, donde se le daba un mayor peso al derecho internacional, el cual era visto como un derecho ‘extranjero’. Asimismo, en el artículo 2 de la Resolución 3281 también se eliminó el requisito que se había incluido en la Resolución 1803 según el cual los Estados en vía de desarrollo debían alegar razones o motivos de utilidad pública, seguridad nacional o de interés nacional, para poder promover la nacionalización, la expropiación o la requisición de sus riquezas y recursos naturales.

²⁹⁸ *Ibid*, 563.

²⁹⁹ *Ibid*.

³⁰⁰ *Ibid*.

Sobre este aspecto, la Resolución 3281 estableció que para efectos de determinar cuál era la indemnización más ‘adecuada’, se debía tener en cuenta únicamente el derecho interno, dejando de lado la referencia al derecho internacional que se hacía en el párrafo 4 de la Resolución 1803³⁰¹. Anghie destaca la discusión sobre la obligatoriedad de las disposiciones de la Carta que no hacían referencia al derecho internacional para efectos de determinar las compensaciones o indemnizaciones de las compañías extranjeras, sino que enfatizaban en la legislación nacional o en el derecho doméstico³⁰².

Anghie explica que a pesar de que dichas disposiciones contaron con una votación mayoritaria en la Asamblea General, abogados internacionalistas que sirvieron como árbitros en casos de disputas de recursos que surgieron después de las Resoluciones sobre la SPRN, impulsaron la doctrina según la cual, dichas disposiciones no eran vinculantes para los países exportadores de capital. Dicha posición se reflejó en decisiones como la del laudo arbitral en el caso entre Lybia y Texaco más conocido como *Texaco Overseas Petroleum Co. & California Asiatic Oil Co. v. The Government of the Libyan Arab Republic*, 53 ILR 389 (Preliminary Award 27 November 1975; Award on the Merits 19 January 1977)³⁰³.

De esta manera, cobraría vigencia la noción de ‘derecho transnacional’ bajo la cual se terminaría desconociendo a la larga la soberanía de los nuevos Estados. En efecto, como consecuencia del proceso de descolonización de mediados del siglo XX, no solo emergió la idea de los llamados países del tercer mundo, sino que actores privados como las compañías transnacionales también recobraron su vigencia, por el importante papel de estas entidades en la inversión de capital extranjero para la extracción de recursos y el ‘desarrollo’ de dichos países³⁰⁴. Finalmente, como una forma de contrarrestar las disposiciones aprobadas en las Resoluciones de Naciones Unidas sobre la SPRN que aludían de manera preferente al derecho doméstico frente al derecho internacional, se impulsó la idea del derecho ‘transnacional’ y con

³⁰¹ *Ibid.*, 566.

³⁰² Anghie, *Imperialism, Sovereignty and the making of International Law*, 221-223.

³⁰³ *Ibid.*

³⁰⁴ *Ibid.*

ella, se exaltó el papel de los mecanismos arbitrales de resolución de conflictos, en los casos de disputas sobre recursos entre un Estado y un actor no estatal o una compañía extranjera³⁰⁵.

2.3. Limitaciones de la Soberanía Permanente sobre los Recursos Naturales.

A partir de lo explicado en las secciones anteriores, es importante aclarar que a pesar del reconocimiento formal de la SPRN por parte de la Organización de Naciones Unidas, la incorporación de este principio no se tradujo en el ejercicio material de la soberanía por parte de los llamados países del tercer mundo. Por el contrario, tal como lo explica Antony Anghie, a pesar del reconocimiento formal de la soberanía de los ‘nuevos Estados’, y de manera particular, de la soberanía sobre sus recursos naturales, durante la segunda mitad del siglo XX se dio continuidad al ‘encuentro colonial’ entre las antiguas colonias y los Estados europeos³⁰⁶.

En este sentido, Anghie sostiene que las luchas nacionalistas que condujeron a la independencia de los llamados países del tercer mundo, no se vieron traducidas a un auténtico proceso de descolonización³⁰⁷. Por el contrario, en el periodo (pos)colonial fue fundamental el papel de los nuevos Estados como agentes del desarrollo para que las estructuras civilizatorias de la colonia pudieran persistir. En efecto, la empresa del ‘desarrollo’ representó intereses que fueron presentados como ‘universales’ y prevalentes sobre los intereses de las ‘minorías’, las cuales a la larga, resultaron absorbidas bajo la lógica desarrollista³⁰⁸.

Tal como se explicó en líneas anteriores, el desarrollo fue entendido principalmente como el equivalente a procesos de industrialización y ‘modernización’, por lo que otras visiones de ver y percibir el mundo como las de diversos pueblos y comunidades étnicas asentadas en los territorios de los países del tercer mundo, resultaron marginadas. Igualmente, la comprensión sobre la diferencia entre los países ‘desarrollados’ y los países ‘subdesarrollados’ estaba estrechamente ligada al pasado colonial. En efecto, todos los años de explotación en los que

³⁰⁵ *Ibid.*

³⁰⁶ Anghie, *Imperialism, Sovereignty and the making of International Law*, 199.

³⁰⁷ *Ibid.*, 205.

³⁰⁸ *Ibid.*, 206.

las antiguas colonias fueron sometidas por los imperios europeos, dieron lugar a que se mantuvieran durante el periodo (pos)colonial las relaciones económicas y políticas favorables a los Estados europeos. Al respecto, cabe recordar que uno de los principales objetivos de la expansión colonial fue precisamente la explotación de los recursos en los territorios no europeos³⁰⁹.

En efecto, bajo las administraciones coloniales las compañías mineras lograron explotar los recursos en las colonias, bajo condiciones muy favorables a sus intereses, que eran impuestas tanto por la vía de la fuerza, como por acuerdos de concesión que si bien estaban amparados por la ley, resultaban incomprensibles para los nativos y miembros de los pueblos sometidos a las administraciones coloniales. Aunque en el periodo (pos)colonial, las prácticas del colonialismo empezaron a considerarse como un asunto del pasado, instituciones como la SPRN que fueron impulsadas por instrumentos del derecho internacional como las Resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas, entrañaban grandes contradicciones³¹⁰.

Figuras como los derechos adquiridos de las compañías multinacionales sobre los recursos de los nuevos Estados soberanos y el derecho a la indemnización, demuestran de que manera instituciones con aspiraciones emancipatorias como el principio de la SPRN, permitieron seguir reproduciendo relaciones de poder y desigualdad provenientes del pasado colonial. Estos legados coloniales dieron lugar a que entre los Estados subdesarrollados y antiguos imperios europeos, se mantuviera una relación de superioridad económica y política, a través de instrumentos jurídicos propios del derecho internacional que se presentaron como neutrales³¹¹.

Bajo la noción de ‘trampa territorial’ referida en el capítulo primero de esta tesis, se puede explicar como si bien con el proceso de descolonización impulsado en los años sesenta se dio lugar a una ilusión de emancipación, gracias a la creación de algunos instrumentos jurídicos y

³⁰⁹ *Ibid.*, 211.

³¹⁰ *Ibid.*, 215.

³¹¹ *Ibid.*

políticos que permitían a los países del sur global ejercer el control sobre sus riquezas y recursos naturales, la soberanía otorgada sobre estos recursos seguía atada a las reglas de juego del mercado global y a una visión del desarrollo dominante, donde los países desarrollados eran los principales exportadores de capital.

Es decir, aunque formalmente a los países en vía de desarrollo o ‘insuficientemente desarrollados’ les hubiera sido reconocida la soberanía sobre sus recursos y riquezas naturales en el marco de la Organización de Naciones Unidas, en la práctica, estos países seguían dependiendo de los países desarrollados, en la medida que eran estos últimos quienes contaban con los recursos técnicos y económicos para poder explotar las riquezas de los primeros de manera eficiente y en los términos exigidos por la ‘comunidad internacional’.

En este sentido, también es importante resaltar la condición que se introdujo en las Resoluciones atrás mencionadas, donde si bien, se reconoció la soberanía de los llamados países del tercer mundo sobre sus recursos naturales, también se estableció que estos debían pagar una indemnización a las empresas extranjeras en caso de que aquellos decidieran nacionalizar o expropiar sus recursos. Esto significa que la soberanía reconocida a los países en vía de desarrollo sobre sus recursos naturales, tenía un precio adicional a los cientos de años de colonización impuesta por los países europeos, Es decir, los países del tercer mundo deberían pagar un nuevo precio si querían ejercer el control efectivo sobre sus recursos. Además, teniendo en cuenta que los países desarrollados o ‘exportadores de capital’ eran quienes contaban con los medios para explotar las riquezas en los países en vía de desarrollo, estos tampoco podían ahuyentar al capital extranjero, como consecuencia de los procesos de nacionalización de recursos, ya que bajo la idea de desarrollo que se impulsó en el periodo de la posguerra, el capital extranjero era un elemento indispensable para el desarrollo de los países en vía de desarrollo.

De esta manera, la comprensión a la que alude John Agnew sobre la soberanía como una ‘trampa territorial’, permite explicar lo sucedido a partir del reconocimiento de la SPRN que emergió en la década de los años sesenta. Así, a pesar del reconocimiento de la soberanía de los países del tercer mundo sobre sus recursos naturales y de su derecho a nacionalizar o

expropiar sus recursos, el efectivo ejercicio de ese derecho estaba ligado a un modelo de desarrollo económico basado en la extracción intensiva de recursos, en el que además los países en vía de desarrollo seguían dependiendo del capital de los países desarrollados.

Es por esta razón que se entiende la soberanía como una trampa, ya que independientemente de que la propiedad de los recursos fuera privada – en cabeza de las empresas extranjeras- o pública – en cabeza de los nuevos Estados nacionales, como consecuencia de los procesos de nacionalización o de expropiación -, estos no podían sustraerse de la lógica extractivista ni del modelo de desarrollo que subyacía a dicha lógica. Por el contrario, estos países podían ejercer su soberanía pero para ello debían en primer lugar, demostrar que eran capaces de integrarse a la economía mundial, explotando y proveyendo los recursos demandados por la dinámica propia de esta; segundo, aceptar la ‘cooperación’ de los Estados desarrollados que eran quienes contaban con los medios para explotar sus recursos; y por último, pagar una indemnización a las empresas extranjeras por la nacionalización o expropiación de los recursos que se encontraban en su territorio.

3. El giro neoliberal en América Latina y el paradigma extractivista.

En consonancia con las resoluciones atrás referidas, a mediados de los años setenta la Asamblea General de las Naciones Unidas expidió la Resolución 3201 (S-VI) de 1974 por medio de la cual se estableció formalmente un nuevo orden económico internacional³¹². De manera conjunta a dicha resolución, más conocida como la *Declaración sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional*, la Asamblea General adoptó en el mismo año la Resolución 3202 (S-VI) donde también se estableció un *Programa de acción sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional*, en el cual se desarrollaron varios de los aspectos señalados en la Declaración de manera más detallada³¹³.

³¹² Naciones Unidas, Asamblea General, Resolución 3201 (S-VI) del 1 de Mayo de 1974, titulada “Declaración sobre el Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional”. A/RES/S-6/3201. Disponible en: [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/3201\(S-VI\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/3201(S-VI))

³¹³ Naciones Unidas, Asamblea General, Resolución 3202 (S-VI) del 1 de Mayo de 1974, titulada “Declaración sobre el Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional”. A/RES/S-6/3201. Disponible en: [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/3202\(S-VI\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/3202(S-VI)). En el Programa conjunto a la Declaración se desarrollaron de manera detallada los siguientes aspectos: (i) Los problemas fundamentales de materias primas y

Tanto la Declaración como el Programa dieron continuidad a las distintas estrategias que se venían impulsando desde la década de los sesenta como consecuencia de la descolonización del mundo, y de manera particular en lo relativo a la soberanía permanente sobre los recursos naturales de los países en vía de desarrollo. En el párrafo 4 de la Declaración, se reconoció la plena soberanía de todos los Estados sobre sus recursos naturales y sus actividades económicas. También se señaló particularmente el derecho de los países en vía de desarrollo a recuperar el control efectivo sobre sus recursos naturales y sus actividades económicas. En este sentido, la Declaración se refirió tanto a los países en desarrollo como a los pueblos y territorios “sometidos el neocolonialismo en todas sus formas, y que han establecido o han tratado de establecer un control efectivo sobre sus recursos naturales y actividades económicas que han estado o siguen estando bajo dominación extranjera”³¹⁴.

En el literal e) del párrafo 4 de la Declaración se estableció que con el propósito de salvaguardar los recursos naturales, cada Estado debía ejercer el control efectivo sobre los mismos, empleando los medios adecuados para ello, incluyendo el ejercicio del derecho a la nacionalización o la transferencia de la propiedad a sus nacionales. En esta disposición también se aclaró que ningún Estado podía ser sometido a ningún tipo de coerción política, económica o de otro tipo, que evitara el libre y pleno ejercicio de su derecho inalienable al ejercicio de la soberanía sobre sus recursos naturales. Igualmente, en el literal f) se estableció “El derecho de todos los Estados, territorios y pueblos sometidos a dominación extranjera, a la dominación foránea o colonial o el *apartheid* a la restitución de sus recursos naturales y a la total indemnización por la explotación, el agotamiento y el deterioro de los recursos naturales y todos los demás recursos de esos Estados, territorios y pueblos”.

productos primarios en su relación con el comercio y el desarrollo; (ii) El sistema monetario internacional y la financiación del crecimiento económico de los países en desarrollo; (iii) La industrialización; (iv) La transmisión de tecnología; (v) La reglamentación y fiscalización de las actividades de las empresas transnacionales; (vi) La carta de derechos y deberes económicos de los Estados; (vii) La promoción de la cooperación entre los países en desarrollo; (viii) La asistencia para el ejercicio de la soberanía permanente de los Estados sobre los recursos naturales; (ix) El fortalecimiento del papel del sistema de Naciones Unidas en la esfera de la cooperación económica internacional.

³¹⁴ Naciones Unidas, Asamblea General, Resolución 3201 (S-VI) del 1 de Mayo de 1974, párrafo 4, literal i).

De manera adicional, en el literal g) de la Declaración se estableció que las actividades de dichas empresas debían estar regladas en favor de la economía nacional de los países donde tales empresas operaban y en respeto de la soberanía de aquellos. Mientras que en el literal j) se señaló la necesidad de establecer “relaciones justas y equitativas entre los precios de las materias primas, los productos manufacturados y semimanufacturados que exporten los países en desarrollo y los precios de las materias primas y los productos básicos, las manufacturas, los bienes de capital y el equipo que importen con el fin de lograr un mejoramiento continuo en su insatisfactoria relación de intercambio y la expansión de la economía mundial”.

La perspectiva que se adoptó en materia de recursos naturales tanto en la Declaración como en el Programa fue similar a la que se había incorporado en las Resoluciones de Naciones Unidas emitidas en la década de los sesenta que conllevó al reconocimiento del principio sobre la SPRN y al surgimiento del modelo de Estado desarrollista. En efecto, en estas dos decisiones la Asamblea General estableció una serie de disposiciones orientadas a promover acciones para lograr primordialmente el desarrollo industrial de los países en vía de desarrollo y su integración a la economía mundial.

Este enfoque se refleja claramente en el punto del *Programa de acción sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional* donde se desarrolló el aspecto relativo a las materias primas. En relación con ese punto la Asamblea General señaló que debía hacerse todo lo posible para recuperar, explotar, desarrollar, comercializar y distribuir los recursos naturales de los países en vía de desarrollo, en beneficio de sus intereses nacionales y con el propósito de lograr su desarrollo acelerado³¹⁵. En este mismo sentido, en la Resolución 3202 se señaló que la comunidad internacional debía hacer todo lo posible para tomar medidas en favor de la industrialización de los países en desarrollo, y que para ello, debía promoverse una nueva estructura económica internacional, que permitiera aumentar ‘la parte de la producción mundial industrial de los países en vía de desarrollo’ con la colaboración de los países desarrollados y de la Organización de Naciones Unidas. En este sentido, la Asamblea General determinó que resultaba indispensable crear una nueva

³¹⁵ Naciones Unidas, Asamblea General, Resolución 3202 (S-VI) del 1 de Mayo de 1974, párrafo 1, numeral 1, literal b).

capacidad industrial de los países en vía de desarrollo productores de materias primas, a través de instalaciones para la producción de estas en los territorios de dichos países³¹⁶.

Como respuesta a estas Resoluciones, así como a las decisiones que desde la década de los años sesenta contribuyeron a la creación de los proyectos de Estado desarrollista en la región latinoamericana, se produjo lo que años más tarde se conocería como la ‘reacción neoliberal’. En efecto, a finales de la década de los años setenta se empezó a impulsar una nueva orientación del modelo económico, argumentando una serie de falencias identificadas en el activo rol que le había sido asignado a los Estados en la intervención de sus economías, tales como la corrupción, la ineficiencia y búsqueda de renta en el modelo desarrollista.

Así, después de distintos intentos de proyectos de Estado desarrollista en América Latina, desde la década de los años setenta se empezó a consolidar un proceso de reestructuración del poder mundial a través de una serie de transformaciones políticas e institucionales, que se terminarían consolidando a mediados de la década de los años noventa en el llamado ‘Consenso de Washington’. De esta manera, los países latinoamericanos cuyos gobiernos contaban con proyectos nacionalistas en materia de extracción de recursos como fue el caso de Chile atrás explicado, fueron percibidos como un obstáculo para la consolidación del nuevo poder mundial.

Esto explica la importante función tanto en términos políticos como en términos económicos que cumplieron las dictaduras emergentes en varios países latinoamericanos en la década de los setenta. En efecto, la función política de ese tipo de regímenes de dismantelar los movimientos sociales y la función económica de impulsar la instauración de un modelo expropiatorio, fueron cruciales para la implementación de discursos y prácticas neocoloniales en un contexto de globalización neoliberal³¹⁷. Al respecto, David Harvey advierte que el primer experimento de formación de un Estado neoliberal en América Latina se produjo en Chile tras el golpe militar de Augusto Pinochet el 11 de septiembre de 1973, entendiendo por

³¹⁶ *Ibid.*, párrafo 3, literal c).

³¹⁷ Misoczky y Böhm, “Resisting neocolonial development: Andalgala’s people struggle against mega-mining projects”, 317.

este tipo de Estado un aparato que bajo el ideal político de la libertad individual, el rechazo a cualquier intervención del Estado y la especial protección de la propiedad privada, tiene como principal propósito facilitar las condiciones necesarias para la acumulación de capital, especialmente de origen extranjero.

El golpe militar contra el gobierno del Presidente Salvador Allende, quien había sido elegido democráticamente, fue promovido por las elites chilenas que lo percibían como una ‘amenaza socialista’. Harvey explica que estas elites contaron con el respaldo de diversas compañías estadounidenses, de la Agencia Central de Inteligencia Estadounidense (CIA) y del secretario de Estado estadounidense Henry Kissinger³¹⁸. Las medidas represivas que se emplearon en contra de los miembros de diversos movimientos y organizaciones sociales y políticas que hacían parte del ala izquierda chilena, estuvieron en buena parte orientadas a desestimular los intentos de crear un modelo de Estado desarrollista bajo políticas nacionalistas, y de manera particular, bajo políticas orientadas a proteger la industria nacional a través de subvenciones y de medidas arancelarias³¹⁹. Tal como se explicó en la primera sección de este capítulo, a propósito de la implementación de políticas de nacionalización de recursos que se impulsaron en la región latinoamericana a mediados del siglo XX, la política de nacionalización del cobre que se inició en Chile en ese periodo y que finalizó con la aprobación de la ley 17450 de 1971 bajo el gobierno de Salvador Allende, fue reversada durante la dictadura de Pinochet con el proceso de desnacionalización de dicho metal³²⁰.

Este proceso hizo parte de un contexto en el que se construyeron los cimientos para la estructuración de un modelo económico orientado por las ideas del libre mercado y de la minimización de la intervención del Estado. En este contexto, se convocó a un grupo de economistas más conocido como los “Chicago boys”³²¹, quienes enseñaban en la Universidad

³¹⁸ Harvey, David. *A brief history of neoliberalism*. Oxford University Press, 2005: 7.

³¹⁹ *Ibid.*

³²⁰ Véase: O’Donnell, Guillermo. *Modernización y autoritarismo*. Editorial Paidós, 1972.

³²¹ David Harvey explica que “Desde la década de 1950 Estados Unidos había financiado la formación de algunos economistas chilenos en la Universidad de Chicago, como parte de un programa de la Guerra Fría destinado a contrarrestar las tendencias izquierdistas en América Latina. Estos economistas formados en Chicago, llegaron a dominar la Universidad Católica privada de Santiago de Chile. A principios de la década de 1970, las elites financieras organizaron su oposición a Allende a través de un grupo llamado «el Club de los

de Chicago en Estados Unidos las teorías neoliberales del economista estadounidense Milton Friedman. Los miembros de este grupo fueron designados en 1975 por Augusto Pinochet como funcionarios del gobierno chileno, con el propósito de negociar los créditos con el Fondo Monetario Internacional (FMI). Como consecuencia de la labor de estos funcionarios (i) se revirtieron las nacionalizaciones y se privatizaron los activos públicos; (ii) se creó un marco desregulatorio para la explotación de los recursos naturales, actividad que fue trasladada a manos de particulares; (iii) se privatizó el sistema de Seguridad Social; (iv) se permitió a las compañías extranjeras repatriar los beneficios de las operaciones realizadas en Chile; (v) se favorecieron políticas de exportación frente a la política de industrialización por sustitución de importaciones - ISI y se facilitaron las condiciones para la inversión extranjera directa.

También es importante resaltar que paralelamente a las políticas impulsadas en la década de los años setenta, orientadas a la reversión de políticas nacionalistas de extracción de recursos, empezó a surgir toda una nueva institucionalidad para la protección del ambiente. Así, en 1972 se publicó el famoso informe *'The limits of growth'* o *'Los límites al crecimiento'*³²² que había sido encargado por parte de la organización conocida como el Club de Roma³²³ al Instituto de Tecnología de Massachusetts – MIT cuya principal investigadora fue la científica estadounidense Donella Meadows. Este documento fue de gran importancia para la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano más conocida como la 'Conferencia de Estocolmo', que tuvo lugar el mismo año y que es considerada la primera conferencia de esta organización sobre asuntos ambientales en el ámbito internacional.

lunes», y desarrollaron una productiva relación con estos economistas financiando sus trabajos a través de institutos de investigación”. Harvey, *A brief history of neoliberalism*, 8.

³²² Véase: Meadows, Donella. *The Limits to Growth: The 30-year Update*. London Earthscan, 2004; Randers, Jørgen. *2052: a global forecast for the next forty years: a report to the Club of Rome commemorating the 40th anniversary of The limits to growth*. White River Junction, Vt. Chelsea Green, 2012.

³²³ El Club de Roma fue creado en 1968 como resultado de la convocatoria hecha por el empresario Aurelio Peccei y el científico escocés Alexander King, a la que asistieron 30 científicos, economistas e industriales europeos para discutir diversos problemas de tipo global, como la creciente preocupación por el deterioro ambiental del planeta. Sobre el Club de Roma, véase: <http://www.clubofrome.org/>

Tal como se explica en la sección de esta tesis sobre la incorporación del elemento del ‘desarrollo sostenible’ para la realización de la ‘minería responsable’³²⁴, la emergencia de instituciones e instrumentos orientados a proteger el ambiente durante los años setenta y la inserción de lo que se conoce como ‘la problemática ambiental’ en la agenda política mundial, tiene una estrecha relación con la crisis que surgió en esa década y que tiene como epicentro “el dominio y el control sobre los recursos naturales”³²⁵. Durante los llamados ‘años dorados’ de la posguerra se produjo un crecimiento significativo en las tasas de explotación de los recursos naturales, ligado a un aumento en la extracción y consumo de bienes y servicios, que a su vez conllevó al aumento de producción de desechos y a una acelerada contaminación. Esta época estuvo marcada por una expansión tanto de la producción como del consumo como ejes del desarrollo económico, a los que también contribuyeron factores como (i) la confrontación geopolítica con el bloque soviético; (ii) la competencia intercapitalista entre las potencias occidentales y (iii) la importancia creciente del consumismo como un índice de gobernabilidad³²⁶.

En este orden de ideas, la solución adoptada para contrarrestar los proyectos de Estado desarrollista en América Latina bajo la lógica de un nuevo modelo económico fue la desregulación de los mercados, la apertura al mercado internacional y a la inversión extranjera, la promoción de reformas institucionales para asegurar la operación eficiente de los mercados y la promoción de reformas constitucionales y legales para limitar el alcance de la intervención estatal³²⁷.

Con este nuevo modelo también se dio lugar a nuevas formas de regulación que permitieron la intensificación de los flujos de bienes, servicios y capital a través de las fronteras nacionales³²⁸. Por su parte, los procesos económicos que surgieron en el marco de la oleada neoliberal y que se expandieron en las décadas subsiguientes, requirieron por un lado, de la

³²⁴ Véase: capítulo III de esta tesis.

³²⁵ Machado Aráoz, “El auge de la minería transnacional en América Latina. De la ecología política del neoliberalismo a la anatomía política del colonialismo”, 151.

³²⁶ *Ibid*, 151 - 152.

³²⁷ Trubek, “Developmental States and the Legal Order: Towards a New Political Economy of Development and Law”, 4.

³²⁸ Rodríguez, Cesar. “El regreso de los programas de derecho y desarrollo”. *El otro derecho*. 25. ILSA. 2000: 1.

construcción de toda una arquitectura jurídica favorable al capital, compuesta por instituciones como la Organización Mundial del Comercio - OMC, y por otro lado, de “toda una legión de abogados especializados en derecho privado internacional al servicio de las compañías transnacionales”³²⁹.

A pesar de algunos intentos por contrarrestar el discurso de liberalización de los mercados nacionales, con la caída de la cortina de hierro y de algunos gobiernos de Europa del Este, se renovaron las ideas de la democracia y del capitalismo liberal. De esta manera, en la década de los años noventa las economías de mercado como la estadounidense resurgieron gracias a un ambiente global propicio para el mercado de bienes, servicios y capital, donde el papel del derecho fue fundamental³³⁰.

3.1. El ‘Consenso de Washington’ y el auge constitucional en Latinoamérica.

En las décadas de los años ochenta y noventa, los países latinoamericanos contaban con deudas significativas que habían sido acumuladas en los años que siguieron al periodo de la posguerra. Por esta razón, a finales de los ochenta, los organismos financieros internacionales impulsaron una política para ‘rescatar’ a los países de América Latina, que estaba ligada a una serie de medidas de ajuste estructural. Así surgió el llamado ‘Consenso de Washington’, que fue el nombre que en 1989 utilizó el economista John Williamson³³¹, para referirse a las políticas de ajuste y de reestructuración económica que fueron impulsadas por algunos expertos que hacían parte, en su mayoría, de las organizaciones que habían sido creadas con el acuerdo de Bretton Woods una vez finalizada la segunda guerra mundial³³².

³²⁹ *Ibid.* Véase también: Schneiderman, *Constitutionalizing Economic Globalization. Investment Rules and Democracy's Promise*, 1 – 21.

³³⁰ *Ibid.*, 29.

³³¹ Williamson, John. “The Washington Consensus as policy prescription for development” *Development Challenges in the 1990s: Leading Policymakers Speak from Experience*. Institute for International Economics, 2004: 31-33.

³³² La Conferencia monetaria y financiera de las Naciones Unidas, más conocida como la ‘Conferencia de Bretton Woods’ hace referencia a la reunión que se llevó a cabo en Estados Unidos en 1944 donde participaron 44 países incluyendo a Estados Unidos, varios países europeos y sus aliados, con el propósito de regular el sistema monetario y financiero internacional, una vez finalizada la segunda guerra mundial. Como consecuencia de los acuerdos firmados durante esta conferencia surgió la idea de crear tres organismos que luego entrarían a operar en momentos diferentes: el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización

Tal como lo explica, Ngaire Woods en su libro *The globalizers, the IMF, the World Bank, and Their Borrowers*, se habla de ‘consenso’ por el acuerdo que hicieron los expertos sobre los lineamientos que debían orientar la política económica, y de ‘Washington’ porque los expertos estaban ubicados en organizaciones que tenían sede en esa ciudad, como el FMI, el Banco Mundial, el Tesoro y la Reserva Federal de Estados Unidos³³³. Este consenso tácito que se gestó entre poderosas elites académicas, políticas, económicas y financieras sustituyó las ideas heredadas de la corriente Keynesiana, que estaban orientadas a la intervención del Estado, por ideas económicas propias de la doctrina neoclásica que propendían por reducir el Estado a su mínima expresión y desregular el mercado.

Estas ideas, que fueron inicialmente implantadas en países como Estados Unidos y Reino Unido en los años ochenta, se hicieron extensivas posteriormente a otras regiones como el continente latinoamericano, a través de políticas como el libre comercio, los ajustes fiscales, la reducción de impuestos y la reducción de barreras comerciales en beneficio de las grandes compañías transnacionales, así como políticas de privatización que no solo implicaron la transferencia de la prestación de servicios del sector público al privado, sino la definición *per se* del interés público³³⁴.

Teniendo en cuenta que la prioridad de la política de endeudamiento que se impulsó bajo el ‘Consenso de Washington’ tenía dentro de sus objetivos principales proteger a las instituciones financieras, con dicha política se introdujeron medidas severas para ajustar a los deudores. Estas medidas adquirieron el nombre de ‘programas de ajuste estructural’, con los

Internacional del Comercio, que posteriormente se materializaría como el Acuerdo General de Aranceles y Comercio – GATT y finalmente se convertiría en la Organización Mundial del Comercio – OMC. Uno de los principales objetivos de la conferencia de Bretton Woods fue el de impulsar el ‘Nuevo Orden Económico Internacional’ o NOEI para estabilizar las transacciones comerciales en el mundo. Por esta razón, en el marco de los acuerdos de Bretton Woods se decidió adoptar el dólar como divisa internacional, respaldado por el sistema del ‘patrón oro’. Véase: Alessandrini, *Developing Countries and the Multilateral Trade Regime*, 14 – 40; Chang, Ha-Joon. *Bad Samaritans. The Myth of Free Trade and the Secret History of Capitalism*. Bloomsbury Press, 2010: 31 – 39; Woods, Ngaire. *The globalizers. The IMF, the World Bank and Their borrowers*. Cornell University Press. 2007: 15 – 64.

³³³ Woods, *The globalizers. The IMF, the World Bank and Their borrowers*, 53.

³³⁴ Anderson, *Constitutional Rights after Globalization*, 19.

cuales se condicionó el otorgamiento de préstamos a los Estados, a la adopción de determinadas políticas favorables a la idea del libre mercado³³⁵.

Estos programas podían ser de dos tipos. En primer lugar, estaban aquellos orientados a reformar aspectos de la política macroeconómica de los gobiernos, como el manejo de la tasa de cambio, el nivel de inflación, el déficit fiscal, etc. Y en segundo lugar, se encontraban los programas de ajuste dirigidos a reformar aspectos de un sector económico o social específico del ámbito nacional, como por ejemplo, la salud, el empleo, la energía, etc.³³⁶ En este orden de ideas, la inserción del paquete de medidas impulsadas bajo el ‘Consenso de Washington’ en los países en vía de desarrollo, tuvo como propósito principal implantar un proyecto que permitiera reactualizar las ideas del libre comercio y de la competencia sin barreras.

Los diez principales puntos que se introdujeron en la agenda del ‘Consenso de Washington’ fueron los siguientes: (i) la disciplina fiscal; (ii) la reducción del gasto público; (iii) la introducción de reformas tributarias; (iv) la liberalización financiera y el establecimiento de tasas de interés por el mercado; (v) la competitividad y unificación en los tipos de cambio; (vi) la implantación del libre comercio en el ámbito internacional; (vii) la promoción de la inversión extranjera directa – IED; (viii) la privatización de las empresas estatales; (ix) la desregulación de los mercados; y (x) la protección de los derechos de propiedad³³⁷.

En relación con los programas de ajuste estructural también es importante resaltar que una de sus características principales fue la de la ‘condicionalidad’. Este aspecto consiste en un supuesto acuerdo “por medio del cual un gobierno realiza o se compromete a realizar ciertas acciones políticas, para cuya ejecución, una institución financiera internacional u otra agencia proveen una cantidad específica de ayuda financiera”³³⁸. De esta manera, para justificar las condiciones impuestas a los Estados a cambio del otorgamiento de préstamos, se argumentó que la única garantía con la que contaban tanto el Banco Mundial como el FMI para garantizar

³³⁵ Véase: Milward, Bob. “What is structural adjustment” Giles, Mohan; Brown, Ed; Milward, Bob and Zack-Williams, Alfred. *Structural adjustment: Theory, practice and impacts*. Routledge, 2000: 24-38.

³³⁶ Burgos Silva, *Estado de derecho y globalización*, 46 – 54.

³³⁷ Cortés Rodas y Piedrahita Ramírez, *De Westfalia A Cosmópolis*, 41 - 90.

³³⁸ Burgos Silva, *Estado de derecho y globalización*, 46 – 54.

la devolución del dinero prestado, era una adecuada gestión de la política económica. En este sentido, la aplicación de la condicionalidad que se aplicó tanto a los países de América Latina como a los países del África subsahariana, implicó la suscripción de contratos con los organismos financieros internacionales, donde se obligaba a los Estados a cumplir con ciertos requerimientos que debían ejecutarse antes y durante la recepción del préstamos³³⁹.

En síntesis, el llamado ‘Consenso de Washington’ identificado como un proyecto de tipo neoliberal³⁴⁰, que sirvió para reorganizar la acumulación de recursos en el mundo y para asegurar su control por parte de los centros mundiales de poder y consolidar un modelo económico de libre mercado, se introdujo paralelamente a la oleada de reformas constitucionales que bajo la forma de gobiernos democráticos se extendió por toda América Latina.

Tal como se mencionó en líneas anteriores, esta oleada llevó a que en varios países de la región latinoamericana se incorporaran una serie de constituciones que han sido calificadas como de tipo ‘aspiracional’, por el generoso catálogo de derechos que contienen y por las promesas maximalistas que hacen. Tal fue el caso de Brasil en 1988, Colombia en 1991, Paraguay en 1992, Perú en 1993, Bolivia en 1994 y Ecuador en 1998, países donde se adoptaron nuevas constituciones, o de Argentina en 1994, México en 1992 o Costa Rica en 1989 donde se impulsaron importantes reformas constitucionales³⁴¹.

Este tipo de constituciones se caracterizaron por suponer una marcada distancia entre la realidad social y política que se quería transformar y los mandatos o aspiraciones de la Constitución. Según Mauricio García Villegas dicha distancia o ruptura se explica por la naturaleza futurista o progresista de la Constitución, la cual no refleja necesariamente el país que existe sino el país al que se aspira, idea que a su vez está fuertemente ligada a la noción de

³³⁹ *Ibid.*, 48 – 49.

³⁴⁰ Véase: Banco Mundial. *Informe sobre el desarrollo mundial 1997: El Estado en un mundo en transformación*. Banco Internacional de Reconstrucción y fomento, Banco Mundial, 2007; Stiglitz, Joseph. *El malestar en la globalización*. Punto de lectura, 2007 [2002].

³⁴¹ Uprimny, “Las transformaciones constitucionales recientes en América Latina: tendencias y desafíos”, 2011.

progreso y a la tradición del constitucionalismo francés³⁴². Es por esta razón, es que se habla de constitucionalismo ‘aspiracional’ por oposición al constitucionalismo preservador, el cual, es más común en países donde ya se han alcanzado ciertos estándares en las condiciones de vida de la población, por lo que en estos contextos lo que se pretende es mantener el *statu quo*, en lugar de tratar de cambiar las condiciones de vida existentes. Así, mientras las constituciones de tipo aspiracional suelen presentarse generalmente en los países periféricos y semiperiféricos, las de tipo preservador son más comunes en los países de centro³⁴³.

Al respecto, García Villegas también llama la atención sobre la diferencia a la que se ha hecho alusión en la doctrina del realismo jurídico anglosajón entre el derecho escrito o ‘*law in books*’ y el derecho aplicado o ‘*law in action*’³⁴⁴. Este autor explica que para disminuir la brecha entre el derecho y la realidad, es necesario promover procesos de transformación social a través de un ‘constitucionalismo militante’³⁴⁵, el cual se puede llevar a cabo principalmente a través de la utilización de mecanismos judiciales para la reivindicación de derechos, de reformas legislativas o de acciones de movilización social que aboguen principalmente por los derechos constitucionales.

Sin embargo, en concordancia con las medidas impulsadas bajo el llamado ‘Consenso de Washington’, las constituciones que se impulsaron desde finales del siglo XX en los países latinoamericanos, no solo se caracterizaron por contar con un amplio catálogo en materia de derechos, sino por introducir paralelamente disposiciones en materia económica que han impedido al mismo tiempo y aparentemente de manera paradójica, avanzar plenamente en la garantía de ciertos derechos contenidos en el generoso listado consagrado en las diferentes constituciones.

Así, los mecanismos político-constitucionales impulsados en las décadas de los años ochenta y noventa, también han sido cuestionados por estar asociados a la reestructuración neoliberal de

³⁴² García Villegas, “El derecho como esperanza: constitucionalismo y cambio social en América Latina, con algunas ilustraciones a partir de Colombia”, 227.

³⁴³ *Ibid.*

³⁴⁴ *Ibid.*, 223.

³⁴⁵ *Ibid.*, 209. Véase: Kommers, Donald. *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*. Duke University Press, 1989.

la política económica global de finales del siglo XX, que reprodujo ideas de pensadores como Friedrich Hayek y Milton Friedman. Al respecto, Kari Polanyi Levitt sostiene que finalizando el siglo XX Hayek logró conseguir su objetivo de regresar a la doctrina de 1920 de la liberalización del mercado³⁴⁶. En este mismo sentido, el Banco Mundial a mediados de los años noventa señaló que con el proceso de globalización se estaba experimentando el retorno a la ‘edad de oro de finales del siglo XIX’, trayendo prosperidad a los países en vía de desarrollo, quienes debían adherir a las políticas de mercado impulsadas por dicho organismo³⁴⁷. Cabe destacar que estos procesos de globalización y de liberalización del comercio y de las inversiones impulsados desde los años ochenta, vinieron acompañados de un extraordinario crecimiento en los servicios financieros, dado que las grandes compañías empezaron a invertir principalmente en esos servicios. Según Kari Polanyi Levitt, este proceso de financialización fue utilizado como un mecanismo para transferir recursos reales de los productores y de quienes pagaban impuestos a individuos e instituciones propietarias de acciones y valores financieros. Por ello, esta autora sostiene que el capitalismo que promueve procesos de ‘financialización’ y de privatización se asemeja al capitalismo mercantil temprano y que actualmente las corporaciones estarían operando en el marco de un ‘nuevo mercantilismo’³⁴⁸.

Por su parte, Stephen Gill explica que las nuevas constituciones que emergieron a finales del siglo XX, dieron lugar a que las fuerzas económicas dominantes pudieran sustraerse en mayor medida de las reglas esenciales de una democracia, y particularmente de los controles populares democráticos³⁴⁹. En efecto, con los nuevos pactos constituyentes, en la práctica se terminaron otorgando derechos privilegiados de ciudadanía y representación a las grandes compañías transnacionales, y se avaló una política económica orientada por una racionalidad neoliberal que reforzó la protección de los derechos de propiedad de estas corporaciones y que limitó la capacidad de acción de los Estados frente a la amenaza de cuantiosas sanciones

³⁴⁶ Polanyi Levitt, Kari. *From the Great Transformation to the Great Financialization. On Karl Polanyi and other essays*. Zed Books, 2013: 12 – 14.

³⁴⁷ *Ibid.*

³⁴⁸ *Ibid.*

³⁴⁹ Gill, “New Constitutionalism, Democratisation and Global Political Economy”, 23.

monetarias en los procesos ante tribunales arbitrales³⁵⁰. Es decir, en última instancia, las grandes compañías bajo el manto del nuevo constitucionalismo, terminaron convirtiéndose en un actor político soberano³⁵¹, con lo cual se facilitó el renacimiento de una ‘nueva’ *lex mercatoria*.

En este contexto la *lex mercatoria* resurgió como un mecanismo de regulación autónomo diseñado por los ‘grandes comerciantes’ o importantes actores económicos en el orden global como las corporaciones transnacionales y los organismos financieros internacionales, que prescinde de la intervención del Estado. En este sentido, Hernández define la ‘nueva’ *lex mercatoria* como “un derecho espontáneo, creado por los comerciantes para el desarrollo de sus transacciones comerciales a nivel internacional, que tiene como principal objetivo liberarse de la rigidez que suponen –y más aún desde la perspectiva mercantil- las leyes estatales”³⁵².

Así, las nuevas constituciones de la mano de las medidas impulsadas a través de los ‘Consenso de Washington’ dieron lugar a la creación de toda una nueva institucionalidad y arquitectura jurídica, a la vez que propiciaron un ambiente confiable para los inversores extranjeros en los países de la región latinoamericana. Esto se produjo como parte del plan de

³⁵⁰ Schneiderman, *Constitutionalizing Economic Globalization. Investment Rules and Democracy’s Promise*, 6.

³⁵¹ Gill, “New Constitutionalism, Democratisation and Global Political Economy”, 23.

³⁵² Hernández explica que en la teoría jurídica contemporánea se conoce como nueva *lex mercatoria* a la producción jurídica que emana de procesos de globalización económica, y particularmente del seno de negocios internacionales, donde participan actores como las compañías transnacionales. En efecto, tales negocios han dado lugar a una especie de ‘sociedad internacional de los comerciantes’ que cuenta con cierta autonomía en relación con los Estados y que ha producido un nuevo ordenamiento de las relaciones comerciales internacionales, al margen de los ordenamientos jurídicos nacionales, y que “da cuenta de la efectividad del derecho autónomo del comercio”. El nombre de ‘nueva’ *lex mercatoria* o *ius mercatorum* se remonta a los antecedentes de la ‘antigua’ *lex mercatoria* en la época medieval, bajo el sistema mercantilista, que hacía alusión principalmente al derecho común emanado de los usos y costumbres de los comerciantes, a partir de las transacciones comerciales que estos realizaban. Este derecho que era aceptado por la sociedad en general, se consideraba ágil, efectivo y seguro. Igualmente la clase mercantil que producía este tipo de normas, también resolvía los conflictos emanados de ellas, en instancias conformadas también por comerciantes y mercaderes. La *lex mercatoria* tuvo vigencia hasta el surgimiento del derecho positivo emanado del Estado, con el surgimiento de los movimientos codificadores. Hernández, *La producción jurídica de la globalización económica*, 137 – 143. Véase también: Santos, *La globalización del derecho*, 104 – 115; Fernández Rozas, José Carlos, “Un nuevo mundo jurídico: la *lex mercatoria* en América Latina”. *Estudios sobre lex mercatoria*. Silva, Jorge Alberto (coord.). Universidad Nacional Autónoma de México - UNAM, 2006; Galgano, Francesco, “*Lex mercatoria, shopping del derecho y regulaciones contractuales en la época de los mercados globales*”. *Revista de derecho mercantil* 247 (2003): 20; Galgano, Francesco. *La globalización en el espejo del derecho*. Rubinzal Culzoni Editores, 2005.

disciplinamiento político y económico a que se vieron sometidos los Estados una vez finalizada la guerra fría, para poder reestructurar el modelo de economía capitalista bajo los lineamientos del libre mercado y para promover la acumulación de capital³⁵³. Igualmente, cabe resaltar que tal como se explicó en el primer capítulo de esta tesis, el Banco Mundial desempeñó un papel fundamental en la definición de los elementos del ‘Estado de derecho’ para poder lograr la predictibilidad normativa y la seguridad jurídica requeridas por las grandes corporaciones, y así poder afianzar sus derechos de propiedad. En palabras de Gill, lo que se propicio desde finales del siglo XX fue la creación de una especie de ‘civilización de mercado’ o de *market civilisation*, con la que se pretendía abonar el terreno políticamente para poder incrustar y consolidar ideas del libre mercado, especialmente en los llamados países del tercer mundo. De esta manera, los mecanismos políticos y jurídico-institucionales, como los que se promovieron con las nuevas constituciones, permitieron moldear la idea de un Estado confiable y eficiente, y atenuaron los controles populares y democráticos sobre las fuerzas dominantes en la política económica global³⁵⁴.

Sobre este punto, Schneiderman llama la atención sobre el surgimiento de un régimen transnacional, orientado a la protección y promoción de los intereses de las grandes corporaciones. Según este autor, esto fue posible gracias a la articulación entre la política económica que se impulsó, los derechos de propiedad de los grandes inversionistas y el nuevo constitucionalismo, que permitió institucionalizar el neoliberalismo como un proyecto político, distribuyendo el poder entre lo público y lo privado por un lado, y entre la democracia y el mercado por el otro³⁵⁵. Este autor describe este régimen transnacional como una especie de sistema supra constitucional en cuyo marco se han diseñado importantes instrumentos orientados a promover y proteger principalmente los intereses de los grandes inversionistas extranjeros³⁵⁶. Dentro de estos instrumentos se resalta el el Acuerdo General

³⁵³ Véase: Schneiderman, *Constitutionalizing Economic Globalization. Investment Rules and Democracy's Promise*, 1 – 21.

³⁵⁴ Gill, “New Constitutionalism, Democratisation and Global Political Economy”, 31; Véase: Gill, Stephen. “Globalization, Market Civilisation, and Disciplinary Neoliberalism”. *Millenium* 24 (1995): 399 – 423.

³⁵⁵ Schneiderman, *Constitutionalizing Economic Globalization. Investment Rules and Democracy's Promise*, 2-4.

³⁵⁶ Sobre este punto, David Schneiderman aclara que teniendo en cuenta que el constitucionalismo es utilizado por parte de actores transnacionales para poder institucionalizar el proyecto del neoliberalismo al interior de los países, se habla de la existencia de un sistema de tipo ‘supra-constitucional’ en la medida que las reglas del proyecto neoliberal que son insertadas en los ordenamientos jurídicos domésticos a través de las constituciones

sobre Acuerdos Aduaneros y Comercio - GATT, la Organización Mundial del Comercio – OMC, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte - NAFTA y los miles de Tratados Bilaterales de Inversión o BITs³⁵⁷.

Estas instituciones también han sido calificadas como de tipo supranacional, por la gran influencia que las grandes corporaciones ejercen sobre los Estados y sobre el diseño de la política económica global, a través de las mismas. En este sentido, es que se cuestiona la paradoja de que los mismos Estados hayan avalado la creación de una maquinaria institucional y legal que se inserta en el ámbito doméstico, pero que actúa de la mano de toda una estructura supra constitucional del sistema mundial del comercio contemporáneo, para limitar la propia capacidad de los Estados de inferir de manera efectiva en sus propias economías³⁵⁸.

3.2. El sistema supra constitucional para la solución de disputas: El *Sistema de Arbitraje Inversionista-Estado*.

Uno de los mecanismos de carácter supra constitucional más controversiales en el marco del actual sistema mundial del comercio es el sistema internacional de arbitraje, y específicamente el mecanismo de solución de diferencias Inversionista-Estado, conocido con la sigla ISDS por su nombre en inglés *Inverstor-State Dispute Settlement*. Este mecanismo se ha convertido en una de las piedras angulares del sistema de promoción y protección a la inversión extranjera. Tal como se explicó en líneas anteriores, los orígenes de este sistema se remontan a los años sesenta cuando surgieron diversos mecanismos de protección de la propiedad de los antiguos imperios europeos, frente a las eventuales acciones ‘expropiatorias’ emprendidas por los

son promovidas por actores transnacionales no estatales, que logran presionar a los Estados para que reformen sus textos constitucionales. Sin embargo, teniendo en cuenta que dichas reglas son incorporadas precisamente en las constituciones para poder cristalizarlas a futuro y aplicarlas directamente en el ámbito doméstico, independientemente del gobierno de turno, también se podría hablar de un sistema estrictamente ‘constitucional’. Véase: Schneiderman, *Constitutionalizing Economic Globalization. Investment Rules and Democracy’s Promise*, 2-4.

³⁵⁷ *Ibid.*

³⁵⁸ Anderson, *Constitutional Rights after Globalization*, 29.

nuevos estados independientes o antiguas colonias, que tuvieran la intención de reclamar la propiedad sobre sus territorios, alegando razones de interés público³⁵⁹.

Actualmente este sistema ha cobrado vigencia a través de la multiplicidad de Acuerdos Internacionales de Inversión o AII que han firmado países como Colombia en las últimas décadas, ante la necesidad de atraer inversión extranjera, y que según el informe de UNCTAD de 2017 ascienden a la suma de 3.224 AII en todo el mundo³⁶⁰. Como su nombre lo indica, el *Inverstor-State Dispute Settlement* o el sistema de solución de diferencias Inversionista-Estado, al cual se hace referencia explícitamente en los AII, tiene por objeto resolver las eventuales controversias que pueden surgir entre un Estado y un inversionista extranjero, entorno al cumplimiento de un acuerdo firmado entre el país de origen del inversionista y el Estado receptor.

Una de las características principales de este mecanismo, es que las eventuales diferencias que surjan entre el Estado y el inversionista deben ser remitidas a un tribunal de arbitramento, siendo el inversionista la única de las dos partes que está autorizada para activar dicho mecanismo. Esto resulta problemático, no solo por el hecho de que solamente una de las partes tiene la posibilidad de acudir a este mecanismo para solucionar las diferencias que surjan del contrato, sino porque usualmente los árbitros son expertos que provienen del mismo gremio de las corporaciones demandantes y actúan como jueces privados pagos³⁶¹.

³⁵⁹ Dentro de los mecanismos de protección de la propiedad que surgieron para proteger a las economías de los antiguos imperios europeos se encuentran los Acuerdos Internacionales de Inversión o AII. Los antecedentes de estos acuerdos se remontan a principios de los años sesenta, después de que algunos países del llamado tercer mundo como Iran, Lybia y Egipto empezaron a nacionalizar sus recursos y a realizar acciones expropiatorias. El primer tratado biltareal de inversión se firmó en 1959 entre Alemania y Pakistán para proteger los derechos de propiedad de los inversores alemanes de acciones de ‘expropiación indirecta’ por parte de Pakistán. Asimismo, en los años subsiguientes otros países europeos como Suiza, Holanda, Noruega y Reino Unido firmaron otros tratados similares y a finales del siglo XX se produjo un gran auge en la negociación y firma de estos tratados, al punto que se alcanzó la suma de casi a 2000 AII. Prieto-Ríos, Enrique. “Neoliberal Market Rationality: The Driver of International Investment Law” *Birkbeck Law Review* 3.1. (2015): 58.

³⁶⁰ United Nations Conference on Trade and Development – UNCTAD. *World Investment report 2017*. United Nations. 2017. Disponible en: http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2017_overview_en.pdf.

³⁶¹ Véase: Comisión para la Auditoría de los Tratados de Protección Recíproca de Inversiones y del Sistema de Arbitraje Internacional en Materia de Inversiones - Caitisa. *Informe Ejecutivo: Auditoría integral ciudadana de los tratados de protección recíproca de inversiones y del sistema de arbitraje del sistema de inversiones en Ecuador*. Mayo de 2017. Disponible en: <http://caitisa.org/index.php/home/enlaces-de-interes>.

Asimismo, por los elevados costos que implica llevar un caso de estos ante este tipo de instancias, en la práctica los sujetos que cuentan con una mayor posibilidad de demandar a los Estados ante este sistema, son las grandes corporaciones provenientes de países del norte global, quienes además también se ven en la necesidad de hacer alianzas con otras firmas para poder llevar a cabo este tipo de procesos³⁶². Por esta razón, el tipo de inversión extranjera que promueve este tipo de mecanismos, ha sido considerada como un tipo de inversión ‘hegemónica’ que no opera de manera complementaria con las diferentes visiones de desarrollo de los países del sur global, sino de manera separada³⁶³.

Las disputas que son elevadas ante estos mecanismos generalmente tienen lugar en el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones del Banco Mundial - CIADI³⁶⁴ o en los tribunales regulados por la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI), más conocida como UNCITRAL³⁶⁵ por sus siglas en inglés. Igualmente, las razones por las cuales se puede activar este mecanismo son muy amplias. Por ejemplo, con el propósito de asegurar la ‘seguridad jurídica’ de los inversionistas, estos están autorizados a acudir a un árbitro y a pedir una compensación por parte del Estado, alegando el surgimiento de nuevas normas, medidas o disposiciones que afecten sus ‘expectativas’ o ‘utilidades esperadas’ en el marco del acuerdo firmado por el país de origen del inversionista, en el que este se ampara. Esto es posible por las amplias cláusulas que existen en los acuerdos como es el caso de la cláusula de ‘trato justo y equitativo’ o la de ‘expropiación indirecta’³⁶⁶.

³⁶² Véase: Van Harten, Gus y Malysheuski, Pavel, “Who has benefited financially from investment treaty arbitration? An evaluation of the size and wealth of claimants” *Osgoode Legal Studies Research Paper* No. 14 (2016); Schultz, Thomas y Dupont, Cédric, “Investment Arbitration: Promoting the Rule of Law or Over-Empowering Investors? A Quantitative Empirical Study” *European Journal of International Law* 25.4 (2014).

³⁶³ Suárez-Ricaurte, Federico. *How do the notions of investment and the characteristics of the investor-state dispute settlement, established in the Trans-Pacific Partnership (TPP) and in the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP), change the direction of the foreign investment system?*. Tesis de maestría, Kent Law School, University of Kent, Septiembre de 2016.

³⁶⁴ Véase: <https://icsid.worldbank.org/sp/>

³⁶⁵ Véase: <http://www.uncitral.org>

³⁶⁶ En el marco de los AII que se empezaron a negociar y a firmar a partir de la segunda mitad del siglo XX, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, más conocido como NAFTA, que se firmó en 1994, fue el primer AII en incluir expresamente la cláusula de expropiación indirecta, en su capítulo XI sobre inversiones. Posteriormente a la inclusión de esta cláusula en el NAFTA, esta empezó incorporarse en otros AII en todo el mundo. Véase: **Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Artículo 1110: Expropiación y compensación. 1.** Ninguna de las Partes podrá nacionalizar ni expropiar, directa o indirectamente, una inversión

Otra de las cláusulas más controversiales de este mecanismo, es la llamada cláusula de sobrevivencia o ‘cláusula zombie’ que permite a los inversionistas continuar elevando demandas en contra de los Estados en el marco del ISDS por un determinado periodo de tiempo, aún después de que el acuerdo haya concluido. Por su parte, la llamada cláusula de la ‘nación más favorecida’ o NMF también resulta especialmente problemática debido a que a través de esta, los inversionistas pueden acceder a privilegios enmarcados en acuerdos con ‘terceras partes’ que les resulten más favorables. En efecto, esta cláusula permite que los inversionistas puedan ‘importar derechos’ contenidos en otros tratados firmados por el Estado contratante³⁶⁷.

Por lo favorable que resulta este sistema para los inversionistas extranjeros, las demandas entabladas en el marco del sistema ISDS han provocado sanciones multimillonarias en contra de los Estados y principalmente sobre aquellos ubicados en el sur global, causando serios perjuicios sobre su estabilidad económica y financiera y llevando incluso a la incautación de bienes y activos financieros de los Estados en el exterior³⁶⁸. Esto ocurrió por ejemplo en el caso de la demanda de la compañía holandesa *Achmea* en contra de Eslovaquia, ocasionada por la decisión de este país de Europa oriental de revertir la política de privatización del sistema de salud. En este caso, el tribunal de arbitramento con sede en Luxemburgo que resolvió la demanda a favor de la compañía, ordenó la incautación de activos del Estado

de un inversionista de otra Parte en su territorio, ni adoptar ninguna medida equivalente a la expropiación o nacionalización de esa inversión (expropiación), salvo que sea: (a) por causa de utilidad pública; (b) sobre bases no discriminatorias; (c) con apego al principio de legalidad y al Artículo 1105(1); y (d) mediante indemnización conforme a los párrafos 2 a 6.; 2. La indemnización será equivalente al valor justo de mercado que tenga la inversión expropiada inmediatamente antes de que la medida expropiatoria se haya llevado a cabo (fecha de expropiación), y no reflejará ningún cambio en el valor debido a que la intención de expropiar se conoció con antelación a la fecha de expropiación. Los criterios de valuación incluirán el valor corriente, el valor del activo (incluyendo el valor fiscal declarado de bienes tangibles), así como otros criterios que resulten apropiados para determinar el valor justo de mercado; 3. El pago de la indemnización se hará sin demora y será completamente liquidable; (...).

³⁶⁷ Caitisa, *Informe Ejecutivo: Auditoría integral ciudadana de los tratados de protección recíproca de inversiones y del sistema de arbitraje del sistema de inversiones en Ecuador*, 18 – 19.

³⁶⁸ Véase: Van Harten y Malysheuski, “Who has benefited financially from investment treaty arbitration? An evaluation of the size and wealth of claimants”, 2016; Schultz, y Dupont, “Investment Arbitration: Promoting the Rule of Law or Over- Empowering Investors? A Quantitative Empirical Study”, 2014.

demandado equivalentes a 29.5 millones de euros³⁶⁹.

La región latinoamericana no ha sido la excepción a este tipo de demandas. En contravía con la tradición latinoamericana de la doctrina Calvo, en países de América Latina como Ecuador con aproximadamente 26 demandas y otras 29 notificaciones de controversias³⁷⁰ y Argentina con aproximadamente 60 demandas³⁷¹, grandes compañías extranjeras han utilizado sistemáticamente este mecanismo para demandar a los Estados por considerar que con las decisiones adoptadas por estos, resultan afectadas sus derechos y sus expectativas económicas³⁷². Esto ha llevado a la creciente presentación de demandas ante el ISDS por varias compañías extranjeras, quienes han alegado que acciones o normas de diversa índole adoptadas por los Estados contratantes implican para los inversionistas una especie de ‘expropiación indirecta’ o un ‘trato discriminatorio’, a la vez que se podrían ver reducidas sus utilidades esperadas.

Esto ha ocurrido en Colombia por ejemplo en casos en los cuales autoridades estatales como la Corte Constitucional Colombiana han emitido decisiones en nombre del interés público y en cumplimiento del disposiciones del ordenamiento jurídico interno existentes incluso antes de la firma de los acuerdos o tratados internacionales de inversión que amparaban a las compañías demandantes. En algunas ocasiones las decisiones de las autoridades nacionales, han implicado la suspensión de grandes proyectos impulsados por las compañías, por las graves consecuencias que estos implican para los derechos de las comunidades que además están amparados en la Constitución Nacional³⁷³.

³⁶⁹ Véase: Caso Achmea B.V. v. The Slovak Republic, UNCITRAL, PCA Case No. 2008-13 (formerly Eureko B.V. v. The Slovak Republic). Disponible en: <https://www.italaw.com/cases/417>.

³⁷⁰ Véase: Comisión para la Auditoría de los Tratados de Protección Recíproca de Inversiones y del Sistema de Arbitraje Internacional en Materia de Inversiones - Caitisa. Informe Ejecutivo: Auditoría integral ciudadana de los tratados de protección recíproca de inversiones y del sistema de arbitraje del sistema de inversiones en Ecuador. Mayo de 2017. Disponible en: <http://caitisa.org/index.php/home/enlaces-de-interes>. Véase también: <http://investmentpolicyhub.unctad.org/ISDS/CountryCases/61?partyRole=2>.

³⁷¹ Véase: <http://investmentpolicyhub.unctad.org/ISDS/CountryCases/8?partyRole=2>.

³⁷² Véase: Perrone, Nicolás Marcelo. Tesis Doctoral: *The International Investment Regime and Foreign Investor's Rights: Another view of a popular story*. The London School of Economics and Political Science, Septiembre de 2013: 103 – 193; Perrone, Nicolas M. “The Emerging Global Right to Investment: Understanding the Reasoning behind Foreign Investor Rights”. *Journal of International Dispute Settlement* (2017): 1 – 22.

³⁷³ Caso Gran Colombia Gold vs Colombia (2017, Canadá); Caso Gas Natural vs. Colombia (2017, España); Caso América Móvil vs. Colombia (2016, México); Caso Cosigo Resources y otros vs. Colombia (2016, USA);

Uno de los casos más llamativos es el de la demanda interpuesta en contra del Estado colombiano en el mes de febrero del año 2016 por la compañía canadiense *Cosigo Resources* y por la compañía estadounidense *Tobie Mining and Energy Inc.*, que en mayo de 2015 compró algunas de las acciones de *Cosigo Resources*. La demanda fue interpuesta ante un tribunal de arbitramento de inversión, en el marco del tratado de libre comercio firmado entre Colombia y Estados Unidos que había entrado en vigencia en el año 2012³⁷⁴.

Este demanda se entabló con posterioridad a que la Corte Constitucional Colombiana emitiera la sentencia T-384A-14 en la que ordenó suspender de manera inmediata las operaciones de la compañía en la zona de la amazonía colombiana donde la oficina de *Parques Naturales Nacionales de Colombia* había declarado la constitución del parque nacional natural ‘Yaigojé-Apaporis’. La Corte Constitucional también ordenó en dicha decisión no expedir ningún título minero sobre el área que había sido declarada como parque natural³⁷⁵.

Caso Eco Oro vs. Colombia (2016, Canadá); Caso Glencore International y C.I. Prodeco vs. Colombia (Suiza, 2016). Véase: <http://investmentpolicyhub.unctad.org/ISDS/CountryCases/45?partyRole=2> y <https://www.italaw.com/cases/5410>.

³⁷⁴ Véase: Caso *Cosigo Resources Ltd., Cosigo Resources Sucursal Colombia and Tobie Mining and Energy, Inc., (Investors) v. The Republic of Colombia (Respondent)*. Disponible en: <http://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/italaw7172.pdf>

³⁷⁵ Corte Constitucional Colombiana, sentencia T-384A de 2014. Magistrado Ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/t-384a-14.htm>. La sentencia de la Corte Constitucional Colombiana T-384A-14 se originó con una acción de tutela interpuesta por algunos de los miembros de las comunidades indígenas ubicadas en esta región, entre las que se encuentran las comunidades makuna, tanimuka, tuyuca, cabiyari, letuama, yauna and yujup-maku. La acción de tutela se interpuso en contra del Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible en Colombia, de la ‘Asociación de Capitanes Indígenas del Resguardo Yaigojé Apaporis - ACIYA’ y de la oficina de ‘Parques Nacionales Naturales de Colombia’ que es la institución pública a cargo del manejo y protección de los parques nacionales y reservas naturales en Colombia. Las comunidades indígenas que entablaron la acción de tutela agrupadas en la ‘Asociación de Capitanes Indígenas de Taraira-Vaupés - Activata’, y a quienes la compañía les había prometido otorgarles el 20% de los beneficios derivados de la concesión minera, alegaron que las entidades demandadas, habían violado su derecho fundamental a la consulta previa debido a que el área del territorio que estas comunidades habitaban, había sido declarado parque natural, sin que todas las comunidades que habitaban allí fueran previamente consultadas. Los demandantes alegaron que las comunidades que habitaban en la zona declarada como parque natural tenían restricciones en acceder a los recursos de fauna y flora del área demarcada, afectando con ello el acceso a los medios necesarios para su subsistencia. En efecto, en el año 2009 la entidad ‘Parques Nacionales Naturales de Colombia’ declaró el área en disputa como el Parque Nacional Natural ‘Yaigojé-Apaporis’ con el apoyo de la ‘Asociación de Capitanes Indígenas del Resguardo Yaigojé Apaporis - ACIYA’. De conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional Colombiana en principio debía suspenderse la declaratoria del parque natural en el área demarcada hasta tanto que todas las comunidades que habitaban allí fueran consultadas sobre la decisión de la declaratoria del parque, siguiendo los estándares del proceso de la consulta. Sin embargo, debido a un nuevo hecho del que se tuvo conocimiento durante una

La suma por la que *Tobie Mining and Energy, Inc.* y *Cosigo Resources* demandaron al Estado colombiano asciende a los 16.5 billones de dólares, que equivale aproximadamente al 12% del presupuesto anual del Estado colombiano. Las compañías demandantes alegaron que el Estado colombiano debía pagarles esta suma de dinero en compensación por el valor calculado de los depósitos de oro y de hierro que habían dejado de explotar, después de la decisión de la Corte Constitucional Colombiana que confirmó la declaratoria del área demarcada como parque natural³⁷⁶.

Este no es el único caso en el que compañías que han impulsado proyectos extractivos en territorio colombiano han acudido a este mecanismo o han amenazado con hacerlo, alegando la afectación de las expectativas o de los derechos de sus inversionistas amparadas en Acuerdos Internacionales de Inversión. La compañía *Eco Oro Minerals* que obtuvo títulos mineros para realizar operaciones en la zona del Páramo de Santurbán (Santander) y la compañía *Gran Colombia Gold* a quien le fueron otorgados títulos mineros en el municipio de Marmato (Caldas), también han acudido al Sistema de Arbitraje Inversionista-Estado en el marco del tratado de libre comercio firmado entre Colombia y Canadá, alegando la afectación de sus derechos y expectativas derivados de los contratos de concesión firmados entre el

audiencia, la orientación de lo que se creía iba a ser la decisión de la Corte tuvo un giro inesperado. Durante una audiencia a la que asistieron varios magistrados de la Corte Constitucional Colombiana y que tuvo lugar en la amazonía colombiana en cercanías del área demarcada, Benigno Perrilla, líder indígena de Activata, confesó que la tutela que había presentado esta Asociación había sido idea de *Cosigo Resources*, como parte de la estrategia de la compañía para proteger los títulos mineros que habían sido adquiridos por esta, dos días después de que el área demarcada fuera declarada como parque natural, y que le permitían extraer oro por 29 años. Véase: Medio Ambiente, Redacción. “Minera Cosigo no pudo tumbar el Parque Apaporis”, *El Espectador* (2015), disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/medio-ambiente/minera-cosigo-no-pudo-tumbar-el-parque-apaporis-articulo-583189>; Bermúdez-Liévano, Andrés “La minera que quería tumbar el parque amazónico”, *La Silla Vacía* (2014), disponible en: <http://lasillavacia.com/historia/la-minera-que-estaba-detras-de-la-tutela-al-parque-amazonico-46563>; Silva-Herrera, Javier. “Tres magistrados van a la selva; evalúan si permiten extracción de oro”, *El Tiempo* (2014), disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13427338>; Velásquez-Ruiz, Marco “Al que no quiere caldo: Tobie Mining Inc. demanda a Colombia por 16.5 billones de dólares”, (2016), disponible en: *Desmarcado* <http://blogs.eltiempo.com/desmarcado/2016/03/22/tobie-mining-demanda-colombia/>.

³⁷⁶ Véase: Marco Velásquez-Ruiz, “Al que no quiere caldo: Tobie Mining Inc. demanda a Colombia por 16.5 billones de dólares”, (2016), Disponible en: *Desmarcado* <http://blogs.eltiempo.com/desmarcado/2016/03/22/tobie-mining-demanda-colombia/>.

Estado colombiano y estas empresas³⁷⁷.

De manera similar a lo ocurrido en el caso de la demanda interpuesta por *Cosigo Resources* por la declaratoria del parque natural ‘Yaigojé-Apaporis’ en la amazonía colombiana, donde esta empresa obtuvo el apoyo de la compañía estadounidense *Tobie Mining and Energy, Inc.*, quien hasta el momento de la demanda nada había tenido que ver con el desarrollo del proyecto minero, en el caso de la demanda de la compañía *Eco Oro Minerals* esta compañía también obtuvo al momento de demandar el apoyo de varias firmas administradoras de inversion entre ellas *Paulson & Co.*, *Tenor Capital Management Company* y *Amber Capital LLP*.

Marco Velásquez-Ruiz explica que el interés de estas firmas en obtener acciones de una empresa como *Eco Oro Minerals*, que ya no resultaba atractiva para otros inversionistas por la imposibilidad de seguir desarrollando el proyecto minero que quería realizar en el Páramo de Santurbán, se debe a la naturaleza misma de dichas firmas. En efecto, las firmas que apoyaron a esa compañía en la presentación de la demanda en contra del Estado colombiano constituyen lo que se conoce como ‘*poole investment funds*’ o “administradoras provenientes de pequeños inversionistas que buscan obtener réditos de incidentes ocurridos alrededor de la actividad de las empresas como quiebras, reestructuraciones, nuevos prospectos, o demandas arbitrales (...)”³⁷⁸.

Según Velásquez-Ruiz, la adquisición de acciones por parte de estas compañías no está orientada por el interés de desarrollar actividades productivas propias de las empresas con las que se asocian, sino de obtener el máximo provecho de los ‘derechos adquiridos’ por las compañías a través de los procesos arbitrales, las cuales, además suelen contar con limitaciones de diversa índole incluyendo restricciones financieras para emprender ese tipo de litigios. Tal como lo revelaron dos socios minoritarios de la compañía *Eco Oro Minerals* que

³⁷⁷ Véase: <http://investmentpolicyhub.unctad.org/ISDS/CountryCases/45?partyRole=2> y <https://www.italaw.com/cases/5410>.

³⁷⁸ Marco Velásquez-Ruiz, “Los nuevos accionistas de Eco oro minerals: conflicto de intereses”, (2016), Disponible en: Desmarcado <http://blogs.eltiempo.com/desmarcado/2016/12/28/los-nuevos-accionistas-de-eco-oro/>

fueron excluidos del proceso, las nuevas firmas asociadas podrían recibir hasta el 51% de la indemnización obtenida como consecuencia del litigio internacional en contra del Estado colombiano³⁷⁹.

Por la forma en la que se ha venido utilizando el mecanismo ISDS, resulta claro que los Acuerdos Internacionales de Inversión en que se basan estas compañías y que son una piedra angular del sistema de solución de controversias Inversionista-Estado que opera a nivel transnacional y supraconstitucional, no solo constituyen una forma de protección de los intereses de los inversionistas extranjeros, sino que son un mecanismo de las fuerzas del mercado global del que terminan valiéndose las grandes corporaciones para actuar en detrimento del patrimonio y de la estabilidad financiera del país contratante. Esto es posible gracias a los poderes ilimitados y exorbitantes con los que cuentan estas empresas en el marco de ISDS, el cual como lo han demostrado autores como Gus Van Harten, Pavel Malysheuski, Cédric Dupont o Thomas Schulz, está concebido para beneficiar principalmente a los inversionistas de países provenientes del norte global.

Bajo este sistema, solo los inversionistas pueden activar el mecanismo del ISDS cuando el Estado actuando en cumplimiento de sus deberes constitucionales y legales, de otros mandatos internacionales en el ámbito de los derechos humanos, y en beneficio del interés público o de los derechos de sus nacionales, adopta decisiones que si bien están amparadas en el ordenamiento jurídico interno, van en contravía de compromisos internacionales adquiridos con las compañías extranjeras.

Conclusiones preliminares: Capítulo II.

En consonancia con la pregunta que hace el profesor Gavin Anderson sobre dónde está ubicada la autoridad política en un escenario de economía global, en el que la soberanía estatal resulta desafiada, y que pone en evidencia la crisis de la concepción tradicional del Estado westfaliano, en el capítulo segundo de esta tesis se presenta el contexto político y económico a

³⁷⁹ *Ibid.*

nivel global, que se desarrolló desde la segunda mitad del siglo XX y que dio lugar al resurgimiento del paradigma extractivista en el que nos encontramos inmersos actualmente; paradigma que a su vez provocó la creación de unos estándares legales e institucionales transnacionales en el sector minero que han sido incorporados a través de los Estados constitucionales.

El discurso emitido por ex Presidente de Estados Unidos Harry Truman, una vez finalizada la segunda guerra mundial, es considerado como un punto de quiebre en el resurgimiento de dicho paradigma, principalmente por la diferenciación que hizo Truman entre los países desarrollados y los países subdesarrollados, y por el rol asignado a unos y otros en la consecución de la paz mundial en un escenario de posguerra. En efecto, dicha diferenciación permitió avalar la homogenización en el mundo de una forma de progreso y de desarrollo, que debía orientar las actuaciones de todos los Estados – desarrollados y subdesarrollados- y a los que estos debían contribuir para erradicar la pobreza y alcanzar la paz mundial.

Sin embargo, por la situación de desigualdad que generó ese nuevo esquema global entre los diferentes países y al interior de algunos de ellos, en la segunda mitad del siglo XX surgieron instituciones como la CEPAL que trataron de corregir a través de diversas medidas como la imposición de subsidios y aranceles sobre las importaciones, dicha situación de desigualdad. Una de las medidas más recordadas es la llamada ‘Industrialización por Sustitución de Importaciones’ o ISI, que tenía por objeto hacer que los países latinoamericanos dejaran de ser considerados como meros exportadores de materias primas, en el marco de la división mundial del trabajo. Como consecuencia de dicha división, los mal llamados países del tercer mundo se habían especializado en la exportación de materias primas, mientras que los países del primer mundo realizaban procesos industriales y tecnológicos.

Sin embargo, a pesar de los propósitos emancipatorios de la política de ISI, su implementación provocó efectos contraproducentes y una mayor profundización de la situación de desigualdad en estos países. En efecto, dicha política llevó a los países latinoamericanos a volverse dependientes del capital y de los insumos y procesos tecnológicos

de los ‘países del primer mundo’, para poder desarrollar procesos industriales y transformar las materias primas que extraían.

En respuesta a tales efectos surgió la teoría de la dependencia, cuyos autores cuestionaron las categorías de ‘progreso’ y ‘modernidad’ inmersas en la política impulsada por la CEPAL y argumentaron que dicha política resultaba insuficiente y contraria al propósito de que los países latinoamericanos salieran de una posición periférica en el orden económico mundial. Según los teóricos de la dependencia, el proyecto de Estado impulsado bajo la política de ISI resultaba especialmente problemático porque estaba inspirado en la teoría de la modernización y aspiraba a seguir el camino trazado por los llamados países desarrollados, desconociendo las particularidades de cada país.

Sin embargo, dado que la teoría de la dependencia tampoco pudo desligarse completamente de algunas ideas de la teoría de la modernización como la idea del ‘desarrollo nacional’ o del ‘desarrollo autónomo’ para alcanzar el progreso a través de la organización racional de la sociedad, dicha teoría tampoco estuvo exenta de críticas. Al respecto, algunos autores provenientes de las teorías (pos)coloniales latinoamericanas o del pensamiento decolonial, como Ramón Grosfoguel, han explicado que la propuesta de la teoría de la dependencia resultaba insuficiente frente a la dificultad de trascender la ubicación en el sistema-mundo capitalista de los Estados periféricos, en un contexto de ‘colonialidad global’ en el cual persisten jerarquías y patrones coloniales.

Por otro lado, cabe destacar que en el marco de la construcción del paradigma extractivista durante la segunda mitad del siglo XX, el principio de soberanía permanente sobre los recursos naturales o SPRN también jugó un papel trascendental. Por medio de este principio que emergió en el contexto de la descolonización del mundo, a las antiguas colonias, a los nuevos Estados independientes y en general a los mal llamados países del tercer mundo, se les reconoció el derecho de ejercer el control y la soberanía sobre sus recursos naturales.

El surgimiento de dicho principio también estuvo articulado con los procesos de nacionalización de recursos, que se promovieron bajo la idea de que los Estados

‘insuficientemente desarrollados’ debían tener una participación en la renta minera y debían reorientar las actividades de la minería en beneficio del desarrollo industrial interno. Igualmente, estos países también adoptaron medidas para controlar la llegada de capital extranjero, tales como el incremento de gravámenes, las restricciones a las importaciones y a las exportaciones y la imposición de límites a la repatriación de utilidades.

Sin embargo, el reconocimiento del principio de la SPRN con el que la Organización de Naciones Unidas le dio el aval a estos países para que explotaran sus recursos naturales, también estaba condicionado a la capacidad de los nuevos Estados de explotar dichos recursos de manera ‘eficiente’ de acuerdo a las demandas del orden económico global. En las resoluciones de Naciones Unidas donde se estableció el alcance de dicho principio se estableció que los países exportadores de materias primas debían explotar sus recursos en colaboración con los países exportadores de capital y de procesos tecnológicos, confirmando con ello, las críticas hechas por los teóricos de la dependencia a la política de ISI.

Asimismo, de las discusiones que dieron lugar al reconocimiento de la SPRN a través de las resoluciones emitidas por Naciones Unidas, también se puso en evidencia la tensión sobre el alcance de dicho principio entre los inversionistas extranjeros y los Estados del sur global, donde los primeros insistían en que se les debían garantizar condiciones de seguridad jurídica y predictibilidad, mientras que los segundos aspiraban a obtener beneficios de la inversión extranjera, especialmente aquellos relacionados con procesos tecnológicos. Dicha tensión también terminaría por reforzar la idea de la necesidad de un ‘derecho transnacional’ de la mano de mecanismos arbitrales de resolución de conflictos, entorno a las disputas sobre los recursos entre los Estados y los inversionistas extranjeros.

Estas figuras y otras categorías como la de los ‘derechos adquiridos’ de los inversionistas sobre los recursos de los nuevos Estados soberanos, incluyendo el derecho a la indemnización de aquellos, dieron lugar al cuestionamiento según el cual, en el periodo (pos)colonial los nuevos Estados como agentes del desarrollo desempeñaron un rol esencial en el mantenimiento y continuidad de las estructuras civilizatorias de la colonia. Confirmando con

ello también la crítica de algunos teóricos sobre la soberanía estatal de los recursos naturales, entendida como una ‘trampa territorial’.

Por su parte, cabe resaltar que el proceso en el que emergió el principio de la SPRN de la mano de los Estados ‘desarrollistas’, que se caracterizaron por las ideas de la industrialización, la modernización, la desvinculación y la intervención, se vio reversado a finales del siglo XX con la construcción del proyecto neoliberal en el mundo. Si bien este proyecto empezó a gestarse desde la misma década de los setenta con la reversión de las políticas de nacionalización de recursos, solo se consolidaría hasta después de la caída del muro de Berlín y de la disolución de la división del mundo entre el eje socialista y el eje capitalista.

Así, a finales del siglo XX con el surgimiento del ‘Consenso de Washington’ se emitió una serie de medidas de ajuste estructural que los Estados latinoamericanos se vieron obligados a adoptar, a cambio de préstamos otorgados a estos por parte de organismos financieros internacionales, para aliviar las deudas que dichos Estados habían adquirido para la realización de sus proyectos ‘desarrollistas’.

Dichas medidas consistieron principalmente en la obligación de moldear el aparato legal e institucional de estos países, incluyendo las reformas a sus constituciones, para garantizar las condiciones de seguridad jurídica y de predictibilidad para los inversionistas extranjeros. En esta medida, en lo que concierne específicamente al sector de la minería, desde finales del siglo XX se empezó a construir todo un aparato legal e institucional de la mano de los Estados constitucionales, para promover el aumento de los proyectos de inversión extranjera en dicho sector. Esto dio lugar en los años subsiguientes a un auge o a un ‘boom’ minero de la mano del ‘boom’ constitucional que se produjo en todo el mundo una vez finalizada la guerra fría.

Así, la incorporación de las garantías de seguridad jurídica y de predictibilidad para los inversionistas extranjeros, no solo implicó la adecuación de las legislaciones nacionales o la expedición de nuevos códigos mineros en los países latinoamericanos, sino la realización de ajustes y reformas a las constituciones de estos países, para garantizar la permanencia a futuro

de las condiciones favorables a los inversionistas extranjeros a través de la cristalización de estas en los textos constitucionales.

La creación de un aparato legal e institucional a través del Estado constitucional para garantizar un ambiente favorable de apertura a los inversionistas extranjeros, también vino acompañado de la creación de un sistema de promoción y protección de la inversión extranjera, con el que se modificó la tradición de la doctrina Calvo en los países de América Latina. Este sistema, que tiene por objeto regular las relaciones comerciales contemporáneas, ha permitido que los inversionistas extranjeros puedan elevar demandas ante tribunales de arbitraje internacionales alegando amplias cláusulas, cuando consideren vulnerados sus derechos o defraudadas sus expectativas por los Estados receptores.

La estructuración de dicho sistema que ha provocado la restricción o el ‘congelamiento’ de las actuaciones y de la capacidad regulatoria de los Estados, y particularmente de los Estados del sur global, bajo la amenaza de la imposición de multimillonarias sanciones monetarias, fue posible en parte por la presión sobre estos países de la firma de Acuerdos Internacionales de Inversión. En el marco de tales acuerdos, los Estados deben aceptar a su vez la posibilidad de ser demandados ante el sistema internacional de arbitraje de inversiones Inversionista-Estado, cuyas disputas suelen ser elevadas ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones del Banco Mundial más conocido como CIADI o ante los tribunales regulados por UNCITRAL.

Finalmente, cabe resaltar que en Latinoamérica entre los países más demandados se encuentran Ecuador (26 casos) y Argentina (60 casos), mientras que Colombia, que paradójicamente firmó un gran número de esos acuerdos que habilitan la activación de ese sistema en el mismo periodo en el que dichos países recibieron un mayor número de demandas, hasta el momento ha sido demandado en once ocasiones por sumas equivalentes a los 5.000 millones de dólares. Siete de estas demandas versan sobre conflictos alrededor de actividades de extracción de recursos naturales, y cinco de ellas sobre disputas por minería de oro.

Capítulo III.

Banco Mundial y Reforma Minera en el Sur Global.

El Banco Mundial (BM) es conocido como uno de los principales organismos en promover una agenda de reforma neoliberal, primordialmente desde el llamado ‘Consenso de Washington’. Tal como se explicó en líneas anteriores, este organismo que fue creado al finalizar la segunda guerra mundial como parte del acuerdo de Bretton Woods, y que tiene como función principal asistir técnica y financieramente a los llamados países en vía de desarrollo, a finales del siglo XX bajo la asesoría del economista sueco Assad Lindbeck, atribuyó al mal manejo de los recursos por parte de los países endeudados, la responsabilidad de la crisis en la que estos se encontraban³⁸⁰.

Según el Banco estos países no habían conducido el mercado adecuadamente y habían cometido una serie de errores como la imposición de subsidios en productos básicos y la asistencia al sector de la agricultura a través de préstamos y de otros mecanismos. Para contrarrestar dichos errores, dicho organismo impuso una serie de medidas orientadas principalmente a remover los subsidios, eliminar todo tipo de barreras en la transacciones de capital y de los bancos centrales independientes con el objetivo de proteger el valor del dinero y la seguridad de los inversionistas³⁸¹.

Durante la década de los años noventa el BM empezó a emitir una serie de recomendaciones a los países en vía de desarrollo sobre la forma en la que estos debían llevar a cabo las actividades en el sector de la minería. Las recomendaciones emitidas por el BM estaban orientadas principalmente por la idea de las nuevas tecnologías para la extracción de recursos a la vez que estaban enmarcadas en un ambiente de ‘apertura económica’.

³⁸⁰ Véase: World Bank. *Report on the World Bank Research Program Part II*. Office of the Vice President, Economics and Research Staff, Report N° 5325.

³⁸¹ Polanyi, *From the Great Transformation to the Great Financialization. On Karl Polanyi and other essays*, 12 – 13.

En el informe titulado '*Mineral Sector Technologies: Policy Implications for developing countries*' publicado por el BM a inicios de la década de los noventa, se explica que en dicho contexto el deber de las agencias internacionales era el de seguir estimulando a los países en vía de desarrollo a impulsar políticas y mecanismos bajo la idea del libre comercio, para evitar que los gobiernos intervinieran directamente en el sector de la minería, argumentando que los controles excesivos y los procedimientos engorrosos para obtener títulos mineros, podrían representar un obstáculo para la inversión extranjera y para la inserción de nuevas tecnologías³⁸².

Invocando su mandato de luchar contra la pobreza y de ayudar a mejorar las condiciones de vida de las personas de los países en vía de desarrollo, el BM señaló que dado que una de las principales fuentes de ingresos de estos países era la inversión extranjera en el sector minero, le correspondía a este organismo servir como puente entre los gobiernos, los inversionistas privados y la sociedad civil para asegurar la expedición e implementación de reformas mineras, orientadas a una gestión efectiva en la mitigación de riesgos y para lograr una “evolución hacia un desarrollo aceptable y ambientalmente sostenible”³⁸³.

El Banco afirmó que teniendo en cuenta que la población más pobre es la que generalmente está más expuesta a los riesgos derivados de las operaciones mineras, su misión debía ser la de brindar apoyo a los gobiernos en la creación de marcos regulatorios y de instituciones que pudieran contribuir a un desarrollo sostenible. También sostuvo que a través de su brazo financiero, la Corporación Financiera Internacional o IFC, tenía la responsabilidad de fomentar una ‘inversión privada responsable’ en proyectos de minería en los países en vía de desarrollo³⁸⁴.

En 1994 que fue el mismo año en que el GATT se convertiría en la Organización Mundial del Comercio – OMC y en el que se firmaría el Tratado de Libre Comercio de América del Norte,

³⁸² Andrews, Craig B. “Mineral Sector Technologies: Policy Implications for developing countries”. *Industry and Energy Division* 19. Africa Technical Department World Bank, 1992: 11.

³⁸³ World Bank and International Finance Corporation. *An Asset for Competitiveness. Sound Environmental Management in Mining Countries*. Serie: Mining and Development, Global Mining. The World Bank Group’s Mining Department, 2002: 14 - 15.

³⁸⁴ *Ibid.*

más conocido como NAFTA, varias organizaciones, entre ellas el Banco Mundial, la UNCTAD, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente - UNEP y el Consejo Internacional en Metales y Ambiente - ICME, llevaron a cabo la Conferencia Internacional en Desarrollo, Ambiente y Minería en Washington D.C. Durante esta conferencia, a propósito del rol de los sectores público y privado en la industria minera, se establecieron algunos lineamientos que debían seguir los gobiernos una vez hubieran privatizado sus recursos.

Particularmente se estableció que los gobiernos debían crear y mantener un ambiente favorable que les permitiera a las empresas privadas del sector de la minería ser competitivas en el mercado internacional. En este sentido, el BM señaló que si bien las empresas mineras de carácter público o SOEs por su nombre en inglés - State-owned mining enterprises- habían sido establecidas en la década de los sesenta bajo el argumento de que los inversores privados extranjeros no actuaban en favor del interés nacional, las empresas privadas habían logrado probar durante tres décadas ser mucho más eficientes y competitivas que las SOEs, y más efectivas para el aumento de capital³⁸⁵.

El BM señaló que “los inversionistas del sector privado pueden ser estimulados y regulados para actuar responsablemente y para reflejar los intereses nacionales a través de políticas mineras apropiadas y de procedimientos administrativos y jurídicos eficientes”. Por ello, el Banco sostuvo que las empresas mineras estatales son poco comunes en las jurisdicciones mineras exitosas, y que casos como el de Codelco en Chile o como el de Soquem en Quebec, son considerados como excepciones³⁸⁶. Este organismo estableció que la presencia de SOEs no debería contemplarse en ninguna iniciativa de reforma minera. Por el contrario, la asistencia del BM en esta materia, en aquellos países con una significativa presencia de SOEs debía concentrarse fundamentalmente en los procesos de clausura y privatización de sus operaciones³⁸⁷.

³⁸⁵ World Bank and International Financial Corporation. *Mining Reform and the World Bank. Providing a Policy Framework for Development*. Serie: Mining and Development, Global Mining. The World Bank Group's Oil, Gas, Mining and Chemicals Department, 2003: 18. Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/INTOGMC/Resources/miningreformandtheworldbank.pdf>

³⁸⁶ *Ibid.*

³⁸⁷ *Ibid.*

Un ejemplo de los procesos considerados como exitosos por el BM sobre este tipo de reformas, es el de la empresa estatal Boliviana COMIBOL, que entre 1989 y 1997 cerró más del 80% de sus operaciones bajo la asistencia de ese organismo en el marco del proyecto denominado *'The mining Sector Rehabilitation Project'*³⁸⁸. Otro de los casos más recordados es el que tuvo lugar en el continente africano donde el Banco Mundial impulsó un proyecto de asistencia técnica para reestructurar la empresa *Zambia Consolidated Cooper Mines - ZCCM*. En efecto, este proyecto tuvo como objetivo cerrar aquellas operaciones que se consideraban 'inviabiles' y privatizar las que eran consideradas como 'viabiles' por el Banco³⁸⁹.

La exaltación del rol 'regulador' de los Estados en los diversos procesos en materia minera impulsados por el BM, llevó a este organismo a formular una serie de lineamientos que debían orientar las actuaciones de los gobiernos. Así, el Banco estableció que los gobiernos debían en *primer* lugar, establecer un marco legal eficiente, consistente y justo; *segundo*, promover una estructura técnica sólida tanto a nivel nacional como a nivel departamental; *tercero*, desarrollar agencias gubernamentales en ambos niveles que respondieran a las necesidades de las empresas mineras; *cuarto*, prestar asistencia en las políticas de desarrollo y eliminar las prácticas ineficientes; *quinto*, alentar la diversificación con el propósito de remover los subsidios gubernamentales; *sexto*, alentar la inversión extranjera y permitir la entrada de nuevas tecnologías y prácticas; *séptimo*, trabajar de la mano de instituciones financieras locales, para mejorar el acceso de compañías mineras extranjeras a través de préstamos; y *por último*, asegurar que los inversores no tuvieran un trato 'discriminatorio' en el acceso a los recursos minerales de la nación³⁹⁰.

³⁸⁸ Véase: World Bank, Report No. 7630-BO, "Republic of Bolivia Mining Sector Rehabilitation Project". April 17, 1989 Industry, Trade and Finance Operations Division Country Department III Latin America and the Caribbean Region. Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/134351468211183234/Bolivia-Mining-Sector-Rehabilitation-Project>

³⁸⁹ Véase: World Bank. Report No. 18094, "Implementation Completion Report Republic Of Zambia, Mining Sector Technical Assistance Project (CREI)IT 2269-ZA)". June 25, 1998 Mining and Industry Unit Energy, Mining and Telecommunications Department Private Sector Finance, Africa Regional Office. Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/721691468166490900/Zambia-Mining-Sector-Technical-Assistance-Project>

³⁹⁰ World Bank. "Development, Environment and Mining. Enhancing the contribution of the mineral industry to sustainable development. Post conference summary", 1994. Disponible en: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/1999/09/10/000009265_3980429111207/Rended/PDF/multi_page.pdf

Tal como se mencionó en líneas anteriores, la presión ejercida por el BM sobre los gobiernos de los llamados países en vía de desarrollo, condujo a que desde finales del siglo XX en la mayoría de países de América Latina se promovieran reformas en sus códigos mineros. Las reformas en la región latinoamericana siguieron particularmente el modelo chileno, siendo Chile el primer país de la región latinoamericana en modificar su legislación minera. En palabras del Banco:

“Chile fue un pionero. A principios de la década de 1980, Chile revisó sus políticas mineras y abrió el sector a la inversión privada nivelando el campo de juego. Eliminó las barreras de entrada y salida, estableció la transferibilidad total de los derechos minerales (...) El éxito de estas iniciativas, particularmente la apertura del sector y la eliminación de barreras en Chile, hizo que muchos países en desarrollo de todas las regiones examinaran detenidamente el desempeño de su sector minero y lo compararan con la experiencia chilena y la de los principales reformadores de la región” ³⁹¹. (Traducción propia).

Durante la década de los años setenta se expidió en Chile el Decreto 600 de 1974 por medio del cual se creó el nuevo Estatuto de Inversión Extranjera. Posteriormente en 1981 se expidió la Ley 18.097 del 1981, más conocida como la Ley Orgánica Constitucional sobre Concesiones Mineras, también se realizó la reforma al Código de Aguas, y en 1983 se impulsó la reforma al Código de Minas. Estas reformas serían consideradas posteriormente como ejemplos de marcos legales exitosos y serían usados como modelos en otros países de América Latina, para poder crear condiciones de apertura favorables a las compañías transnacionales mineras en toda la región.

Con estas iniciativas y reformas legislativas en *primer* lugar, se pretendía garantizar la seguridad jurídica de los derechos sobre las concesiones mineras, otorgándoles a los inversionistas extranjeros las garantías necesarias para ello; en *segundo* lugar, a través de estas reformas se querían impulsar enormes beneficios fiscales y comerciales a través de medidas

³⁹¹ World Bank and International Financial Corporation, *Mining Reform and the World Bank*, 1-2.

como la supresión y disminución de tasas y de impuestos a los inversionistas extranjeros, y la extensión de dichos beneficios por periodos de hasta 25 y 30 años; y *tercero*, con la introducción de reformas en materia ambiental se pretendían establecer controles muy laxos, especialmente en relación con los pasivos ambientales a causa de la minería y con los organismos de fiscalización y control ambiental³⁹². En este orden de ideas, el BM consideró que las reformas normativas que se impulsaron en Chile en el sector minero fueron exitosas en tanto establecieron un tratamiento no discriminatorio a los inversionistas extranjeros y una intervención mínima de los gobiernos en las actividades mineras llevadas a cabo por las compañías transnacionales. Asimismo, con dichas reformas se le dio a los inversores una estabilidad en términos legales y fiscales³⁹³.

El Banco exaltó las siguientes características de la legislación minera chilena: “(i) las concesiones de exploración y explotación son derechos de propiedad efectivos; (ii) las concesiones son libremente transferibles, hipotecables y heredables, sin la exigencia de aprobación del gobierno; (iii) las concesiones son adjudicadas a la primera persona que cumpla los requisitos y solicite un área disponible, según el orden de llegada de la solicitud; (iv) las restricciones respecto de la elegibilidad son mínimas; (v) sólo el titular de una concesión de exploración puede solicitar una concesión de explotación y no requiere demostrar un descubrimiento para hacerlo; (vi) los concesionarios pueden explotar todos los minerales concesionados dentro de la propiedad; (vii) las concesiones de explotación continúan vigentes para el titular siempre que siga pagando su tasa de concesión; (viii) no aplica ningún nivel mínimo de desempeño ni inversión; (ix) la implementación de un catastro minero moderno que proporcione información precisa sobre el estado de todas las áreas”³⁹⁴.

Las reformas subsiguientes que se impulsaron en varios países de Latinoamérica a partir de la década de los noventa, dieron lugar a un aumento considerable en las inversiones en materia minera en la región, pasando de 200 millones de dólares en 1990 a 1.300 millones de dólares en 1998. Las inversiones en el sector minero crecieron en un porcentaje equivalente al 400%

³⁹² Machado Aráoz, “El auge de la minería transnacional en América Latina. De la ecología política del neoliberalismo a la anatomía política del colonialismo”, 159 - 160.

³⁹³ World Bank and International Financial Corporation, *Mining Reform and the World Bank*, 24.

³⁹⁴ *Ibid.*

en América Latina, en contraste con el aumento que se dio en el resto del mundo equivalente al 90%³⁹⁵. Esto obedeció también al gran aumento que se produjo en la demanda mundial de los metales durante la década de los noventa, el cual según la CEPAL se vio reflejado en la política de apertura a las inversiones extranjeras en el sector de la minería, a la vez que contribuyó a la concentración de la propiedad de las empresas³⁹⁶. Al respecto, la CEPAL explica que en la segunda mitad de la década de los noventa, se presentó con mayor intensidad un proceso de fusiones y adquisiciones en la industria minera a nivel mundial. Según la CEPAL, entre 1995 y 2001 dicho proceso alcanzó un total de 151.900 millones de dólares en 569 operaciones, siendo el 2001 el año donde se alcanzó el monto mas alto equivalente a 40.000 millones de dólares. Igualmente, entre 1990 y 1991 se gastaron 28.300 millones de dólares en 146 proyectos de oro³⁹⁷.

Algunas de las razones a las que se atribuyó dicho proceso, fueron “la necesidad de fortalecer las empresas para elevar su rentabilidad mediante adecuadas sinergias, mejorar su capacidad para captar fondos de inversión en las bolsas de valores y dinamizar este sector productivo que ha perdido participación relativa en el comercio mundial”³⁹⁸. Así, el capital extranjero que se invirtió en el sector de la minería durante esos años en la región latinoamericana, correspondió al 30% de las inversiones en el mundo. Por ello, América Latina fue considerada como el principal receptor de capitales mineros durante ese periodo y el principal proveedor de buena

³⁹⁵ Machado Aráoz, “El auge de la minería transnacional en América Latina. De la ecología política del neoliberalismo a la anatomía política del colonialismo”, 161; World Bank and International Financial Corporation, *Mining Reform and the World Bank*, 5.

³⁹⁶ Véase: Campodónico, Humberto y Ortiz, Georgina. “Características de la inversión y del mercado mundial de la minería a principios de la década de 2000” en *Serie Recursos Naturales e Infraestructura* N° 49. CEPAL, División de Recursos Naturales e Infraestructura, 2000.

³⁹⁷ *Ibid.*, 27 y 28.

³⁹⁸ *Ibid.*, 6. Según la CEPAL, debido a la crisis de los países del sudeste asiático que a partir de 1997 provocó una baja considerable en el precio de los metales en el mundo, se produjo una baja rentabilidad de las empresas transnacionales mineras en la década de los años noventa, la cual alcanzó a estar por debajo del rendimiento de los Bonos de Tesoro de los Estados Unidos. Esto significó para los inversionistas, que la compra de acciones de tales empresas, no les produjera la rentabilidad adicional esperada. Igualmente, la CEPAL también destacó otros factores que explicaron el impulso de los procesos de adquisición y fusión de las empresas en la industria minera, tales como el aumento de las inversiones en el sector de la tecnología de la información, en detrimento de la compra de acciones de otras industrias como la del sector minero; la pérdida de dinamismo de la industria minera frente a las empresas manufactureras y de servicios; y por último, el escaso peso relativo de las empresas mineras en la capitalización de las Bolsas de Valores de los principales países industrializados.

parte de los recursos mineros para la demanda mundial. Por ejemplo, en materia de oro la producción en la región pasó del 5% en 1980, al 10% en 1990, y al 14, 9% en el 2004³⁹⁹.

Sobre este aspecto, en el informe '*Minería y competitividad internacional en América Latina*', la CEPAL estableció que para el periodo 2000-2004, América Latina pasó a ser el primer productor de oro en el mundo, exportando 391,2 toneladas, en comparación con el periodo 1990-1999 en el que exportaba 276, 9 toneladas y con el anterior periodo comprendido entre 1986 y 1989, equivalente a 214,6 toneladas. Según el BM en la década de los noventa y específicamente en el periodo comprendido entre 1990 y 1997, no sólo se impulsaron una gran cantidad de reformas mineras, sino que también se produjo un aumento considerable en los precios de los metales considerados *commodities*. Esta situación provocó un masivo flujo de compañías mineras a los países del sur global, especialmente de aquellas compañías conocidas como '*risk-taking junior*'⁴⁰⁰.

Estas empresas lideraron las actividades de minería de oro desde finales de los ochenta hasta principios de los noventa, convirtiéndose en grandes socios del sector. Desde principios de los noventa hasta 1997, estas compañías ampliaron sus actividades a otros metales. Sobre este aspecto, el BM señaló que la participación de la inversión extranjera particularmente en actividades de exploración del sector minero en varios países subdesarrollados de África, Asia y América Latina, pasó del 35% en 1989 al 63% en 1997. Y aunque en este año se produjo una caída de los altos precios de los metales *commodities*, en 2001 solo descendió hasta el 58%⁴⁰¹.

Llama la atención que a pesar de la caída del precio de estos metales a finales de los noventa, América Latina fue la única región que mantuvo intacto el porcentaje alcanzado por la participación por inversión extranjera en actividades de exploración minera, porcentaje que

³⁹⁹ Machado Aráoz, "El auge de la minería transnacional en América Latina. De la ecología política del neoliberalismo a la anatomía política del colonialismo", 162. Véase: Sánchez-Albavera Fernando y Lardé, Jeannette. *Minería y competitividad internacional en América Latina*. Serie Recursos Naturales e infraestructura N° 109. División de Recursos Naturales e Infraestructura, CEPAL, Naciones Unidas 2006: 124.

⁴⁰⁰ World Bank and International Financial Corporation, *Mining Reform and the World Bank*, 4.

⁴⁰¹ *Ibid.*, 4 – 5.

había ascendido del 13% al 29% entre 1990 y 1997⁴⁰². Según el BM este fenómeno se relaciona con el hecho de que entre 1994 y 1995 la región latinoamericana se caracterizó por ser la principal región en el mundo con mayor gasto en la actividad de prospección minera, debido a que la inversión en América Latina en dicha actividad aumentó en un 130% en la década de los años noventa, pasando de 300 millones de dólares a 700 millones de dólares⁴⁰³. Según el Banco el considerable aumento en estas actividades también obedece a la aparición de mercados de capital dispuestos a invertir en el sector minero y particularmente en proyectos de prospección y extracción como las bolsas de valores de Toronto y Vancouver⁴⁰⁴. Por su parte, según la CEPAL la mayoría de países de la región latinoamericana son considerados como países especializados en la exportación de materias primas. Al respecto, este organismo ha señalado que desde finales del siglo XX se presentó un incremento en relación con las exportaciones y la inversión extranjera directa en materia de recursos naturales. Esto se vio reflejado en el aumento de la inversión extranjera directa para la minería de metales, la cual ascendió en el año 2010 en un porcentaje del 22% en Brasil, del 41% en Chile, del 34% en Bolivia y del 30% en Colombia⁴⁰⁵.

Dicho lo anterior, en las siguientes secciones de este capítulo se va a explicar cuál fue el papel del BM desde finales del siglo XX en el auge del sector de la minería en América Latina en un contexto global en el que también se presentó paralelamente un auge significativo de los procesos constituyentes. Este análisis permitirá comprender en los capítulos posteriores, en qué medida las políticas impulsadas por agencias internacionales como el BM, influyeron sustancialmente en la creación y reforma del aparato legislativo e institucional en el sector de la minería de oro en Colombia. Con esto se quiere dar cuenta del contexto global en el que las políticas mineras impulsadas ‘desde arriba’, condujeron a una especie de ‘desarrollismo subordinado’, donde el Estado constitucional colombiano, bajo el aval de su propia

⁴⁰² *Ibid.*

⁴⁰³ Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y Banco Mundial. Documento técnico del Banco Mundial N° 345S: *Estrategia minera para América Latina y el Caribe*. División de Industria y Minería, Departamento de Industria y Energía, 1997: xiii.

⁴⁰⁴ *Ibid.*, xiv.

⁴⁰⁵ Véase: Economic Commission for Latin America and the Caribbean, ECLAC. *Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean 2010*. United Nations Publications, 2011. Consultado en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1142/1/S1100323_en.pdf

legislación, termina reinsertándose permanentemente en una posición periférica dentro de la política económica global, reactualizando a su vez discursos y prácticas similares a las que tuvieron lugar en la época de la colonia.

1. Las reformas mineras a finales del siglo XX en Latinoamérica.

Antes de las reformas mineras que se introdujeron en los noventa, las acciones impulsadas por el grupo del BM en el sector de la minería en América Latina a través de dos de sus principales instituciones: *The International Bank for Reconstruction and Development - IBRD* y *The International Development Association*, estaban orientadas principalmente a la construcción de infraestructura y a la financiación de proyectos de extracción de recursos tanto combustibles como no combustibles. Estos proyectos podían ser llevados tanto por las compañías afiliadas al sector privado como por empresas estatales, más conocidas como SOEs.

Sin embargo, bajo el argumento de que las empresas estatales no habían tenido el mismo desempeño en el desarrollo de los proyectos mineros que las compañías del sector privado, a finales de los años ochenta el BM empezó a revisar sus lineamientos en relación con la política de extracción de recursos. Como consecuencia de esto, esta institución presentó dos políticas principales, una dirigida al continente africano y otra para Latinoamérica tituladas *The Strategy for African Mining* (1992) y *The Mining Strategy for Latin America and the Caribbean* (1996), respectivamente⁴⁰⁶.

En la estrategia planteada para el continente africano, el BM exaltó la importancia de los ingresos tributarios y de las divisas derivadas de las actividades mineras. Igualmente, resaltó que los países africanos no habían sido efectivos en la movilización de capital de riesgo y de los fondos de inversiones necesarios para un adecuado desarrollo del sector minero⁴⁰⁷.

⁴⁰⁶ La versión en español del documento 'The mining Strategy for Latin America and the Caribbean' emitido por el Banco Mundial en el mes de diciembre de 1996, fue publicada en el mes de junio de 1997 bajo el nombre de 'Documento técnico del Banco Mundial Número 345S: Estrategia Minera para América Latina y el Caribe'.

⁴⁰⁷ World Bank and International Financial Corporation, *Mining Reform and the World Bank*, 6; Véase también: World Bank and The International Bank for Reconstruction and Development. World Bank Technical Paper

Por su parte, en relación con la estrategia diseñada para la región latinoamericana, el BM se concentró principalmente en la adecuación de las legislaciones mineras para facilitar a las compañías privadas la operación de las actividades de exploración y explotación, la reestructuración de las instituciones públicas del sector minero, la formalización de la minería artesanal y pequeña escala, y el manejo de asuntos sociales y ambientales⁴⁰⁸.

La prioridad del BM específicamente en relación con la minería de recursos no combustibles era proveer apoyo técnico y financiero a los países en vía de desarrollo, de tal manera que estos pudieran evaluar, ajustar y promover las reformas necesarias en sus políticas mineras, siguiendo los lineamientos del Banco. Dichas reformas debían estar orientadas a estimular la participación del sector privado, a privatizar los activos de las empresas estatales o SOEs y a establecer las condiciones para el desarrollo de una minería ‘sostenible’⁴⁰⁹.

Tal como se mencionó en líneas anteriores, en las reformas promovidas en Latinoamérica a través de la estrategia diseñada por el BM, a finales del siglo XX se hizo énfasis en el rol del sector privado como ‘operador’ e ‘inversor’, a la vez que se exaltó el rol del Estado como ‘regulador’. Según el Banco, los procesos de reforma en el sector minero, debían “estar atados al establecimiento de un buen entorno macroeconómico y comercial, abierto a la inversión extranjera y al libre comercio”⁴¹⁰.

Esto significa que a diferencia de lo ocurrido en los años subsiguientes al proceso de descolonización de segunda mitad del siglo XX, bajo la reforma del BM impulsada en los noventa, el papel del Estado ya no consistía en tratar de obtener el control sobre sus recursos,

Number 181. Africa Technical Department Series. Strategy for African Mining. Mining Unit, Industry and Energy Division, 1992. Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/722101468204567891/Strategy-for-African-mining>

⁴⁰⁸ World Bank and International Financial Corporation, *Mining Reform and the World Bank*, 6 – 7; Véase también: World Bank and the International Bank for Reconstruction and Development. World Bank Technical Paper Number 345. A Mining Strategy for Latin America and the Caribbean. Industry and Mining Division. Industry and Energy Department, 1996. Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/650841468087551845/A-mining-strategy-for-Latin-America-and-the-Caribbean>

⁴⁰⁹ World Bank and International Financial Corporation, *Mining Reform and the World Bank*, 6 – 7.

⁴¹⁰ *Ibid.*, 11.

sino principalmente en atraer capital extranjero para su extracción, y en brindarle a las compañías provenientes del sector privado, las garantías necesarias para que estas pudieran operar directamente las actividades mineras en condiciones de seguridad.

En la estrategia minera diseñada por el BM para América Latina y el Caribe que fue lanzada en el año de 1997, este organismo manifestó su intención de prestar apoyo a la formulación de políticas en la industria minera en América Latina que tuvieran una predominancia del sector privado. En palabras del Banco este apoyo coincidió con un momento en el que los países latinoamericanos estaban saliendo de un largo periodo de nacionalismo económico, que se caracterizó por contar con políticas macroeconómicas hostiles a la inversión privada. Por esta razón, la nueva política del Banco Mundial en materia minera consistió en impulsar una política económica abierta y en liberalizar las políticas mineras⁴¹¹.

Según el Banco “las instituciones públicas debían cambiar sus mandatos con el propósito de administrar de manera eficiente el nuevo marco regulatorio y para proveer bienes públicos que contribuyeran a la implementación de las nuevas políticas gubernamentales y de sus nuevas responsabilidades”⁴¹². De acuerdo a los lineamientos del Banco, los Estados debían crear un marco legal adecuado que permitiera asegurar los derechos de los inversionistas privados sobre los recursos a extraer. Para ello se debían liberar áreas que pudieran estar previamente reservadas al Estado para futuras exploraciones, otorgándoles derechos a los inversionistas a través de acuerdos estandarizados, y permitiendo la cesión y transferencia de sus derechos sobre las minas para poder llevar a cabo las actividades de exploración y explotación sin restricciones⁴¹³.

En este orden de ideas, el BM señaló que las reformas a promover, debían incluir un aparato estable y consistente de leyes y regulaciones, así como de instituciones encargadas de aplicar tanto las normas como los códigos de conducta de manera transparente, y teniendo en cuenta de manera particular los impactos sociales y ambientales derivados de las actividades mineras.

⁴¹¹ Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y Banco Mundial, *Estrategia minera para América Latina y el Caribe*, xiii.

⁴¹² World Bank and International Financial Corporation, *Mining Reform and the World Bank*, 14.

⁴¹³ *Ibid.*, 12.

1.1. La adecuación de las constituciones en los procesos de reforma minera.

Bajo el argumento de modernizar la legislación en el sector minero en los países del continente latinoamericano, el BM resaltó la importancia de promover principalmente reformas a nivel constitucional para poder asegurar de una mejor manera los derechos de los inversionistas extranjeros sobre las minas. Al respecto, explicó que debido a que las constituciones son más difíciles de modificar en comparación con otro tipo de normas como las leyes o los decretos, elevar a nivel constitucional ciertas garantías sobre los títulos mineros adquiridos por los inversionistas extranjeros, podría crear una situación de mayor seguridad jurídica para estos actores.

Según el Banco la mayoría de los países latinoamericanos a mediados de los años noventa, contaban con constituciones que establecían el ‘dominio inalienable del Estado sobre los recursos minerales’. Esta característica se veía reflejada primordialmente en el reconocimiento de la soberanía y de la potestad exclusiva del Estado de regular todos los asuntos relacionados en materia minera, incluyendo los términos y condiciones en que se podían adquirir y mantener los derechos mineros y los actores que podían acceder a dichos derechos. Sin embargo, entre las distintas constituciones de la región latinoamericana existían diferencias en cuanto al grado de protección de los derechos mineros de las compañías extranjeras y al acceso de estas a los títulos mineros.

El BM destacó la Constitución chilena de 1980 como ejemplo a seguir para el resto de países de la región, debido a que según el Banco esta constitución establecía de manera explícita un alto grado protección sobre los títulos mineros adquiridos por las compañías extranjeras. Sobre este aspecto, el Banco también resaltó la Constitución peruana de 1993 por reforzar la protección de las concesiones mineras frente a las llamadas ‘expropiaciones injustas’.

Por otro lado, el Banco llamó la atención sobre casos como el de Bolivia, México y Brasil, por contener disposiciones en sus constituciones que restringían el acceso y transferencia de títulos mineros a particulares y que obstaculizaban la inversión extranjera en el sector de la

minería. Por ejemplo en el caso de Bolivia, el Banco señaló que la prohibición de la Constitución boliviana de transferir las propiedades mineras nacionalizadas a particulares había “complicado y retrasado las medidas destinadas a privatizar las minas de COMIBOL, que pertenecen al Estado y que son administradas por este”⁴¹⁴.

En la *Estrategia minera para América Latina y el Caribe* que diseñó el BM, esta institución hizo una clasificación de las disposiciones constitucionales de los países de América Latina dependiendo de si estas protegían u obstaculizaban la inversión de actores privados extranjeros en materia minera. El propósito de dicha clasificación era promover reformas orientadas a moldear la soberanía de los Estados sobre sus recursos minerales para proteger los derechos de los actores privados sobre los recursos mineros.

De esta manera, el Banco señaló que las disposiciones constitucionales establecidas en los distintos países de la región latinoamericana eran de dos tipos. En primer lugar, se encontraban aquellas que protegían la inversión privada, entre las que destacó: (i) las declaraciones de soberanía y propiedad de los recursos minerales y de la autoridad para otorgar derechos mineros al sector privado; (ii) las garantías de tratamiento no discriminatorio del sector privado y los intereses extranjeros en virtud de la ley; y (iii) las garantías contra la expropiación de la propiedad privada mediante el pago del valor justo de la propiedad en moneda convertible⁴¹⁵.

En segundo lugar, el Banco destacó una serie de normas constitucionales que en su opinión establecían obstáculos a la inversión privada. Entre estas disposiciones destacó: (i) las prohibiciones de transferir propiedades estatales al sector privado o a extranjeros; (ii) las prohibiciones para las compañías extranjeras de adquirir derechos mineros o de propiedad sobre otros bienes en zonas fronterizas; (iii) la potestad en cabeza del ejecutivo para prohibir el acceso para la extracción a determinados lugares mediante la creación de reservas; (iv) las disposiciones ‘discriminatorias’ en contra del sector privado o de los inversionistas extranjeros

⁴¹⁴ Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y Banco Mundial, *Estrategia minera para América Latina y el Caribe*, 12.

⁴¹⁵ *Ibid.*, 13- 19.

en los criterios de elegibilidad para los derechos mineros; y (v) las llamadas ‘definiciones anticuadas’ o ‘deficiones restrictivas’ de la minería o de los minerales que pudieran frustrar el uso de técnicas de extracción modernas⁴¹⁶.

1.2. Lineamientos para reformar las legislaciones mineras y atraer inversión extranjera.

Partiendo de la idea de que para poder llevar a cabo adecuadamente las reformas en materia minera en los distintos países de América Latina, estos debían impulsar de manera prioritaria reformas en sus constituciones, el BM señaló que los nuevos marcos legales implicaban la ‘redefinición del Estado’, de tal manera que los inversionistas pudieran contar con las garantías suficientes para poder operar y comercializar libremente sus recursos.

El Banco hizo énfasis en la necesidad de profundizar en ciertos aspectos para poder realizar efectivamente las reformas requeridas. En primer lugar, uno de los aspectos considerados como prioritarios para poder atraer inversión extranjera fue el de *la seguridad de la tenencia*⁴¹⁷. Con el fortalecimiento de este aspecto, se pretendía garantizar que las compañías privadas contaran con la certeza de obtener un título seguro y de tener el tiempo suficiente para poder llevar a cabo las actividades tanto de exploración como de explotación en las minas sobre las que habían adquirido sus títulos y derechos.

En este sentido, el BM señaló que era necesario establecer un derecho ‘automático’ de explotación en beneficio de la compañía que hubiera descubierto la mina, como consecuencia de las actividades previas de exploración realizadas por esta. Según este organismo, no resultaba atractivo para una compañía minera que después de haber hecho una inversión considerable en las actividades de exploración y prospección y después de haber incurrido en un alto riesgo para ello, no le fuera garantizado su derecho a la explotación sobre la mina descubierta.

⁴¹⁶ *Ibid.*

⁴¹⁷ *Ibid.*, 16 – 19.

El Banco también sostuvo que para garantizar la seguridad de la tenencia, era necesario establecer claramente las obligaciones, así como los procedimientos y los criterios en relación con la eventual revocación de sus derechos. Con esto se quería tener certeza sobre los derechos obtenidos por el inversor, así como sobre las condiciones bajo las cuales, estos podían ser modificados, transferidos, revocados, etc. En efecto, los inversionistas esperaban contar con un alto grado de predictibilidad en los procedimientos administrativos y judiciales que pudieran afectar sus derechos.

Asimismo, el BM estableció que los inversores debían contar con la posibilidad de transferir sus derechos a otras compañías, previendo aquellos casos en los cuales después de un largo periodo de exploración, encontraran depósitos con pocas cantidades de recursos que nos les reportaran las utilidades esperadas. En este sentido, en la política promovida por el Banco se destacó la importancia de que las compañías contaran con la facultad de hipotecar sus títulos para obtener financiamiento.

Por otro lado, un segundo aspecto sobre el que se hizo énfasis para ser incorporado en las reformas mineras impulsadas en los países latinoamericanos, fue el relacionado con el *acceso del sector privado a los recursos minerales*⁴¹⁸. Para esto, resultaba indispensable que los Estados establecieran las disposiciones normativas necesarias para liberar aquellas áreas mineras que estuvieran reservadas exclusivamente al Estado y para evitar que este reservara nuevas áreas para su uso exclusivo. El BM también señaló que para efectos de garantizar el acceso efectivo de las compañías privadas a los recursos minerales, los Estados también debían suprimir y modificar aquellas disposiciones que resultaban ‘discriminatorias’ con los inversionistas extranjeros y que pudieran desincentivar su participación en el sector minero, como aquellas que otorgaban un trato preferencial a las entidades estatales para acceder a los títulos mineros.

⁴¹⁸ *Ibid.*, 19 – 21.

En tercer lugar, el BM resaltó la importancia de establecer un *sistema formal de otorgamiento de títulos mineros*⁴¹⁹, que garantizara a las compañías el acceso a los títulos en condiciones de seguridad y que redujera el margen de discrecionalidad en el adjudicación de los mismos. Así, dependiendo de si el sistema implementado en cada país era de tipo ‘administrativo’, de ‘adjudicación’ o uno de tipo ‘contractual’, debían reforzarse determinados aspectos para efectos de garantizar la adjudicación formal de los títulos y la predecibilidad en los derechos y obligaciones de los inversionistas en materia minera.

En efecto, en la estrategia minera diseñada por el BM en 1997, esta institución explicó que la mayoría de países de la región contaban con un sistema de tipo ‘administrativo’. Bajo este sistema, los títulos mineros se otorgaban y se revocaban primordialmente por medio de un procedimiento administrativo que estaba a cargo del Ministerio de Minas o de la autoridad administrativa que hacía sus veces. Sin embargo, en otros países como era el caso de Bolivia, existía un sistema de ‘adjudicación’ que se caracterizaba principalmente porque los procedimientos de otorgamiento y revocación de títulos mineros estaban a cargo de los jueces. De manera adicional, en algunos países como Colombia, Honduras y Venezuela prevalecía un sistema de tipo ‘contractual’, en el que se recurría principalmente a los contratos para determinar los derechos y obligaciones sobre las minas que eran objeto de extracción.

En relación con el sistema ‘contractual’ que era el que operaba en Colombia, el BM señaló que este tipo de sistemas “podían evolucionar y convertirse en regímenes puramente administrativos”⁴²⁰, argumentando que aunque las autoridades competentes para firmar convenios o acuerdos en materia minería eran señalados por la ley y por la constitución, el otorgamiento de títulos mineros en la etapa de exploración o de prospección en el marco de un sistema de tipo contractual, solía ser mas inestable y discrecional por lo que no daba a los inversionistas la seguridad ni la certeza suficientes sobre la concesión de las minas en la etapa de explotación.

⁴¹⁹ *Ibid.*, 10 – 19.

⁴²⁰ *Ibid.*, 14.

El BM llamó la atención de manera particular sobre el hecho de que en los países como Colombia donde existían sistemas contractuales, tampoco se ofrecían garantías suficientes de estabilidad fiscal o cambiaria, a diferencia de lo que ocurría en los regímenes de otorgamiento de títulos de ‘adjudicación’ o de tipo ‘administrativo’. En estos últimos, usualmente los contratos eran utilizados para suplir los vacíos en materia de estabilidad fiscal o cambiaria. Al respecto, el Banco señaló que era “mejor definir los derechos y obligaciones en la ley de minería y restringir los convenios contractuales a las condiciones de estabilización esenciales para atraer inversionistas extranjeros”⁴²¹.

En este orden de ideas, el BM emitió una serie de recomendaciones para redefinir el sistema formal de otorgamiento de títulos en cada uno de los países de la región, dependiendo de si se trataba de un sistema de tipo administrativo, de adjudicación o contractual, pero haciendo la salvedad de que el sistema más adecuado era el administrativo por tratarse de un sistema que según el Banco contaba con criterios menos discrecionales para la adjudicación de títulos, ofrecía mayores condiciones de seguridad a los inversionistas y respondía de una mejor manera a los cambios de política.

En el mismo sentido, el Banco argumentó que bajo un sistema administrativo de otorgamiento de títulos, la entidad encargada de otorgar los títulos mineros debía ser independiente de las entidades mineras estatales, y que esta a su vez debía diferenciarse particularmente de aquellas entidades que dentro el Estado llevaran a cabo la operación de las actividades mineras. Con esto se pretendía garantizar la transparencia en la adjudicación de títulos, la ‘no discriminación’ con las compañías extranjeras y hacer responsables a las autoridades estatales por sus acciones.

Respecto al sistema de ‘adjudicación’ que subsistía en países como Bolivia y en algunas provincias de Argentina, en el que los jueces eran quienes otorgaban los títulos mineros, el Banco estableció que debían promoverse una serie de reformas orientadas a fortalecer el poder judicial. Los aspectos que debían profundizarse en estas reformas en opinión de dicha

⁴²¹ *Ibid.*, 15.

institución, eran los relacionados con la independencia, la celeridad y la transparencia del sistema judicial, con el propósito de hacer más atractivos para la inversión extranjera los países donde aún seguía operando el sistema adjudcativo de otorgamiento de títulos.

Asimismo, el Banco destacó que en este tipo de sistemas debía existir un registro catastral eficiente. Por tratarse de un sistema de carácter litigioso, debían promoverse reformas legislativas en las que se establecieran claramente los requisitos y procedimientos para obtener los derechos de los inversores sobre las minas, con el propósito de evitar demoras en el otorgamiento de los títulos o dificultades adicionales en su procedimiento.

En cuanto al ‘sistema contractual’, si bien el BM señaló que idealmente este tipo de sistemas debían ‘evolucionar’ hacia un sistema de tipo administrativo, también estableció que en aquellos casos en los que aún se mantenían los sistemas contractuales de otorgamiento de títulos, debían promoverse reformas orientadas a fortalecer el elemento de la transparencia. En este sentido, señaló que bajo este tipo de sistemas los Estados debían implementar los llamados ‘contratos modelo’ para restringir la posibilidad de que ciertos aspectos fueran objeto de negociación; con lo cual, se pretendía garantizar la predictibilidad en los derechos y obligaciones sobre la concesión de las minas.

Un cuarto aspecto, sobre el que llamó la atención el BM para ser implementado en las reformas mineras en los países latinoamericanos, fue el de la necesidad de crear y mantener un *registro abierto de títulos mineros*⁴²² al que se pudiera acceder públicamente. Con este aspecto se pretendía que los inversores en el sector minero pudieran determinar rápidamente que áreas estaban disponibles para iniciar actividades de exploración o de explotación. En este sentido, el Banco insistió en la necesidad de modernizar el registro catastral en los países latinoamericanos y de actualizarlo de acuerdo a estándares de identificación de las áreas mineras aceptados universalmente.

⁴²² *Ibid.*, 20.

En quinto lugar, en cuanto a la incorporación de los *aspectos ambientales* en la realización de las actividades mineras⁴²³, el BM enfatizó en la necesidad de crear una regulación orientada a la realización de lo que denominó ‘una minería social y ambientalmente responsable’. Según este organismo, el elemento ambiental en el sector minero se había convertido en un elemento determinante para la atracción de inversión extranjera. Por ello, señaló que para poder llevarse a cabo actividades en el sector de la minería, debía realizarse primero un estudio de impacto ambiental. Dicho estudio debía ser aprobado por las instituciones estatales competentes antes del otorgamiento de los títulos mineros o antes de iniciarse operaciones en el área objeto de extracción. Igualmente, al examinar los impactos ambientales, debían considerarse no solo los efectos que se pudieran causar sobre el entorno natural de la zona, sino que también debían evaluarse los llamados impactos sociales o aquellos que se pudieran producir sobre las comunidades afectando su entorno social y cultural.

Sobre este punto, el Banco destacó que las obligaciones de los actores provenientes del sector privado que llevaran a cabo actividades mineras, debían cumplirse en las distintas etapas de las operaciones mineras, incluyendo la etapa de exploración, donde también debían tenerse en cuenta los impactos en materia ambiental. En relación con este aspecto el Banco estableció la posibilidad de crear un fondo orientado a cubrir los gastos emergentes por posibles impactos ambientales a causa de las operaciones mineras.

La CEPAL se ha referido a este aspecto como ‘el uso sustentable del patrimonio natural’, explicando que las inversiones en el sector minero debían incorporar los nuevos criterios de sustentabilidad ambiental en la gestión empresarial, dado que los recursos metales y minerales objeto de explotación hacen parte del patrimonio natural de la humanidad. Según la CEPAL, los elementos y recursos que integran este patrimonio deben contribuir a una transformación y a un desarrollo productivos. Esto significa que con la explotación de tales recursos se debe poner en funcionamiento las ventajas naturales de un espacio geográfico determinado, cuyo

⁴²³ *Ibid.*, 69 – 92.

valor y utilidad dependen principalmente del avance en los procesos tecnológicos, necesarios para la satisfacción de las necesidades humanas⁴²⁴.

Por último, el BM resaltó la necesidad de impulsar en los países latinoamericanos una serie de reformas orientadas al establecimiento y mejoramiento de un *régimen fiscal estable y competitivo*⁴²⁵ que le permitiera a los inversores obtener los máximos beneficios posibles de las actividades extractivas y que garantizara que los tributos que debían pagar las compañías mineras por las actividades realizadas no cambiaran drásticamente. En opinión del Banco para las compañías mineras podría resultar más favorable establecer impuestos sobre las utilidades y beneficios obtenidos por la compañía o los llamados '*profit-related taxes*' como por ejemplo los impuestos a la renta corporativa, retención de dividendos o impuestos por beneficios adicionales. Por su parte, para los gobiernos podían resultar más atractivos otro tipo de impuestos como las regalías o los impuestos sobre transacciones y retenciones, así como los derechos de importaciones y pagos por impuestos laborales y salariales; siendo estos últimos los preferidos por algunos Estados por estar menos expuestos a las condiciones del mercado y a las decisiones de las compañías mineras en materia de inversión.

Sin embargo, debido al interés del BM de fortalecer a los actores privados a través de reformas legales para liberalizar el sector minero, dicho organismo señaló que los gobiernos debían crear un régimen impositivo estable y equitativo, dándole prioridad a los tributos basados en el ingreso de las compañías. Por esta razón, el Banco enfatizó en que las regalías al igual que los impuestos sobre la importación de equipos de minería, debían ser mínimas; y que también debían establecerse una serie de disposiciones para contrarrestar los impuestos sobre los activos y la participación obligatoria en las utilidades. Por último, señaló que debía crearse un mecanismo para obtener el reembolso del IVA pagado sobre los insumos⁴²⁶.

⁴²⁴ Sánchez-Albavera Fernando. *El desarrollo productivo basado en la explotación de los recursos naturales*. Serie Recursos Naturales e infraestructura N° 86. División de Recursos Naturales e Infraestructura, CEPAL - Naciones Unidas, 2004: 5 - 7.

⁴²⁵ *Ibid.*, 25 – 28.

⁴²⁶ *Ibid.*, xvi.

Igualmente, para poder asegurar el cumplimiento de los diferentes aspectos atrás mencionados, el Banco Mundial manifestó su disposición para brindar asistencia técnica a los equipos conformados en cada país para la elaboración de los borradores de los nuevos códigos mineros. Según el Banco, ese apoyo variaría en cada caso de acuerdo a la capacidad de cada país de llevar adelante de manera autónoma el proceso de reforma en su legislación minera.

Así, los países que según el Banco contaban con una mayor capacidad institucional, solo requerirían de “simples opiniones sobre los objetivos generales e instrumentos clave establecidos en la ley”⁴²⁷. Por su parte, en los países considerados con menor capacidad y autonomía para sacar adelante las reformas mineras en los términos establecidos por el Banco, esta institución desempeñaría “un rol muy activo en asistir a las autoridades nacionales en la preparación de las leyes”⁴²⁸. De esta manera, para poder llevar a cabo las reformas en los términos requeridos por el BM, este organismo promovió diversas medidas e instrumentos tales como préstamos de ajuste sectorial y estructural, que incluían programas de reforma de política pública; programas de asistencia técnica que contaban con préstamos y créditos para financiar estudios y servicios por asesorías; y préstamos provenientes de fondos creados por el Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo - IBRD, por otros países miembros y por otros organismos internacionales⁴²⁹.

Como parte de la estrategia de ajuste estructural creada por el Banco, los proyectos de asistencia técnica que fueron impulsados hicieron parte de los llamados programas multisectoriales financiados por el Banco Mundial a través de los llamados PSALs o ‘*Programmatic Structural Adjustment Loans*’ y de los PSACs o ‘*Programmatic Structural Adjustment Credits*’. Por su parte, la Corporación Financiera Internacional o IFC, perteneciente al grupo del Banco Mundial, siguió financiando proyectos de minería a gran escala de recursos no combustibles⁴³⁰.

⁴²⁷ World Bank and International Financial Corporation, *Mining Reform and the World Bank*, 13.

⁴²⁸ *Ibid.*

⁴²⁹ *Ibid.*, 7.

⁴³⁰ *Ibid.*

Por último, cabe destacar que una de los aspectos sobre los que llamó la atención el BM de manera particular, fue el de la estrategia concerniente a la asistencia de la *minería artesanal y a pequeña escala*. En el documento emitido por el Banco atrás referido donde se estableció la *Estrategia minera para América Latina y el Caribe*, este organismo dejó clara su posición sobre restringir la industria nacional minera a las actividades de minería a pequeña escala, bajo el argumento de que “las grandes compañías mineras internacionales normalmente solo están dispuestas a invertir en yacimientos de gran magnitud”⁴³¹. Al respecto, explicó que las grandes compañías no estaban interesadas en yacimientos pequeños, los cuales muchas veces eran hallados como consecuencia de las exploraciones en búsqueda de yacimientos grandes.

Por ello, el Banco destacó la importancia de fomentar la industria nacional en materia minera, pero solo en relación con la minería a pequeña escala. Dicho organismo señaló que una de las principales preocupaciones en relación con este tipo de minería, era su carácter de ‘informalidad’, explicando que la mayor parte de este tipo de actividades mineras ocurren por fuera de la economía formal. Según cifras del BM, a finales del siglo XX alrededor de diez millones de personas realizaban de manera directa actividades de minería artesanal y a pequeña escala, mientras que entre ochenta y cien millones de personas dependían directa e indirectamente de la producción de este tipo de minería, para su propia subsistencia⁴³².

El BM destacó los problemas sociales y ambientales derivados de ese tipo de minería y sostuvo que la mayoría de personas que realizaban este tipo de actividades mineras no lo hacían por elección propia sino por necesidad, y que su nivel de conocimiento técnico, así como su experiencia eran bastante precarios. Por último, señaló que los beneficios macroeconómicos que se derivaban de esta actividad eran mínimos, por lo que este tipo de minería resultaba especialmente problemática para el sustento económico de muchas comunidades en el sector rural⁴³³.

⁴³¹ Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y Banco Mundial, *Estrategia minera para América Latina y el Caribe*, xvii.

⁴³² World Bank and International Financial Corporation, *Mining Reform and the World Bank*, 8 – 9.

⁴³³ *Ibid.*

En esta medida, algunos de los objetivos del BM en relación con la minería artesanal y a pequeña escala, fueron los de promover su formalización y su organización a nivel productivo; mejorar sus prácticas ambientales con el argumento de hacer este tipo de minería más responsable social y ambientalmente; y por último, promover el acceso a tecnologías más adecuadas, así como el desarrollo de su potencial comercial.

2. Las nuevas estrategias para fortalecer el sector minero.

A comienzos del siglo XXI, se impulsaron nuevas estrategias para la atracción de la inversión extranjera en el sector de la minería en América Latina, a la vez que se reforzaron las políticas que ya estaban andando y que priorizaban en la realización de las actividades de minería a gran escala. Sin embargo, con las nuevas estrategias que surgieron en parte por la caída de los precios de los minerales y de los metales que se produjo desde finales del siglo XX, se introdujeron nuevas acciones que estaban orientadas especialmente a ganarse la ‘licencia social’ de las comunidades y a promover la ‘protección del ambiente’.

Según cifras de la CEPAL para esa época los precios de numerosos metales sufrieron pérdidas superiores al 10%⁴³⁴. Por ejemplo, en el caso del oro el precio logró mantenerse estable durante la primera mitad de la década de los años noventa, esto es, entre 350 y 380 dólares la onza. Sin embargo, desde 1997 el precio del oro empezó a bajar y a principios del siglo XXI alcanzó a llegar a un promedio de 270 a 280 dólares la onza⁴³⁵.

Por su parte, como consecuencia del proceso de fusiones y de adquisiciones en la industria minera que se empezó a impulsar desde la década de los noventa, a principios del siglo XXI, particularmente entre los años 2000 y 2001 se produjeron grandes adquisiciones de empresas mineras como la compra de *Billiton* por *BHP* y de la compañía *De Beers* por *Anglo American*, ambas por montos superiores a los 10.000 millones de dólares⁴³⁶.

⁴³⁴ Véase: Campodónico, y Ortiz, “Características de la inversión y del mercado mundial de la minería a principios de la década de 2000”, 2000.

⁴³⁵ *Ibid.*, 20.

⁴³⁶ *Ibid.*, 27.

De manera similar, se realizaron transacciones por valores aproximados a los 5.000 millones de dólares como las adquisiciones hechas por Alcan (Algroup), Newmont (Normandy), Barrick (Homestake), Rio Tinto (North) y Billiton (Worsley y Rio Algom), antes de su fusión con BHP⁴³⁷. Para el caso del oro, otras adquisiciones importantes fueron las de *Santa Fe Gold* por Newmont, *Lac Minerals* por Barrick y *Getchell* por *Placer Dome*⁴³⁸. Igualmente, para el año 2000 se estimaba que el 20% de la producción mundial de oro equivalente a 86 millones de onzas, sería controlado por las fusiones Barrick-Homestake y Newmont-Normandy⁴³⁹.

El impulso de este tipo de transacciones entre grandes empresas del sector minero, se produjo en parte como consecuencia de la percepción de un entorno desfavorable para la industria minera por la caída de los precios de los metales. Según la CEPAL, la estrategia de aumentar el tamaño de las empresas vía fusiones y adquisiciones se impulsó con el propósito de “tratar de conseguir financiamiento a un costo competitivo en las bolsas de valores de los países industrializados”⁴⁴⁰.

Al respecto, cabe recordar que dado que las adquisiciones de empresas podían darse a través de este tipo de transacciones entre empresas privadas o a través de la compra de empresas públicas estatales, las privatizaciones de empresas estatales mineras que se llevaron a cabo durante la década de los noventa en varias partes del mundo, incluyendo la región latinoamericana, también hizo parte “del amplio espectro de reformas con un contenido aperturista y neoliberal, que caracterizó las políticas de muchos países en desarrollo”⁴⁴¹.

El interés de la industria minera de fortalecer sus empresas y aumentar el tamaño de las mismas para volver más atractivo el sector a los ojos de los inversionistas, no solo implicó el proceso de fusión y adquisición de empresas en el sector privado, sino toda una política de privatización apoyada principalmente por el Banco Mundial. Según la CEPAL, esta política

⁴³⁷ *Ibid.*

⁴³⁸ *Ibid.*, 29.

⁴³⁹ *Ibid.*, 35.

⁴⁴⁰ *Ibid.*, 32.

⁴⁴¹ *Ibid.*, 33.

ascendió a 9.000 millones de dólares, siendo América Latina la región que contaba con una mayor participación en los procesos de privatización minera.

El proceso de fusiones y adquisiciones en la industria minera, también llevó al aumento en el nivel de concentración de los metales y minerales de todo el mundo en manos de unas pocas empresas. En el año 2001, el nivel de concentración aumentó en un 11% y alcanzó el 27%; siendo dos compañías británicas las empresas mineras con mayor participación en la producción minera no energética en el mundo: la *Anglo American* y la empresa *Rio Tinto*⁴⁴². La estrategia de adquirir y fusionar grandes compañías mineras para superar la crisis de la baja de precios de los metales, condujo a que América Latina se posicionara como “el destino más importante de las inversiones en exploración minera en el mundo”⁴⁴³. Según la CEPAL, para el año 2001 las inversiones en el continente latinoamericano ascendieron a 575,8 millones de dólares, equivalentes al 28.8% de las inversiones en materia de exploración minera a nivel mundial.

Asimismo, entre 1997 y 2001 la exploración más importante en el mundo fue la del oro, que en 2001 ascendió a 849 millones de dólares, equivalentes al 42% de las inversiones en materia minera. A pesar de que en comparación con años anteriores, este porcentaje disminuyó – en 1997 el oro representaba el 65% del total de las inversiones de la exploración minera en el mundo –, para el 2001 la exploración aurífera seguía siendo la más alta del sector⁴⁴⁴. En el mismo sentido, por el especial interés que surgió en la industria minera de invertir principalmente en proyectos de gran escala a comienzos del siglo XXI, “en el caso de proyectos de oro, los inversionistas buscaron depósitos que tuvieran un contenido mínimo de un millón de onzas, con una ley superior a 0.5 gramos/tonelada ya que un proyecto de calidad inferior arrojaría rentabilidades marginales”⁴⁴⁵. Dicha decisión respondió a la estrategia de las grandes empresas mineras de concentrarse en grandes yacimientos de metales como el oro o el

⁴⁴² *Ibid.*, 34.

⁴⁴³ *Ibid.*, 42.

⁴⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁴⁵ Sánchez-Albavera, *El desarrollo productivo basado en la explotación de los recursos naturales*, 37.

cobre y de reemplazar las reservas que ya estaban siendo explotadas, promoviendo así nuevos proyectos de exploración o comprando las minas pertenecientes a otras empresas⁴⁴⁶.

2.1. La licencia social de las comunidades.

Según el Banco Mundial, como consecuencia de las reformas promovidas en varios países de América Latina desde finales del siglo XX y durante la década del 2000 se lograron implementar en casi toda la región latinoamericana “modernos códigos de minas y normas fiscales estables y equitativas, claras y no discriminatorias, así como procesos no negociables y regulaciones ambientales adecuadas”⁴⁴⁷. De esta manera, debido a las reformas legales que fueron implementadas en diferentes países de la región latinoamericana, grandes compañías pudieron obtener los títulos mineros y permisos necesarios para poder llevar a cabo actividades mineras de exploración y de explotación a largo plazo.

Sin embargo, a pesar de que los gobiernos en América Latina a través de la modificación de sus constituciones y sus legislaciones facilitaron las condiciones para que las compañías transnacionales mineras pudieran llevar a cabo sus actividades sin mayores obstáculos y siguiendo los lineamientos del Banco Mundial, durante la década del 2000 la nueva preocupación de estas compañías fue la de conseguir la ‘licencia social’ de las comunidades asentadas en los territorios objeto de explotación, para que aquellas pudieran operar a largo plazo en óptimas condiciones⁴⁴⁸.

Esto coincidió con el énfasis hecho por el BM sobre la importancia de impulsar especialmente proyectos de minería a gran escala. Así lo manifestó dicho organismo en un informe emitido en el año 2002 en donde señaló que los beneficios en términos de inversión, producción, exportaciones y tributos en los países andinos, derivados de la minería a gran escala, no eran comparables con aquellos provenientes de la minería a pequeña y mediana escala, los cuales

⁴⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁴⁷ *Ibid.*, 20.

⁴⁴⁸ *Ibid.*

no resultaban significativos desde la perspectiva macroeconómica⁴⁴⁹. En este sentido, el interés de las grandes compañías mineras en promover una estrategia para ganarse a las comunidades sumado al apoyo del BM a los proyectos de minería a gran escala, llevó a que una de las prioridades de este organismo a comienzos del siglo XXI fuera el de fortalecer lo que se conoció como un diálogo ‘tripartito’ o un diálogo en tres vías entre los gobiernos, las comunidades y las compañías.

Para el BM, este diálogo podía representar una especie de gana-gana para las partes involucradas, quienes según dicho organismo resultarían altamente beneficiadas de la llamada ‘minería sostenible’ o ‘minería responsable’, con la cual se aspiraba a traer desarrollo en las regiones donde se realizarían las operaciones mineras, mitigando al mismo tiempo los impactos ambientales. Sin embargo, para ello se requería un trabajo preparatorio con las partes involucradas para asegurar que en efecto todas ellas estuvieran dispuestas a contribuir en el proceso extractivo y a extraer los máximos beneficios posibles de dicho proceso⁴⁵⁰.

El BM señaló que el éxito de un proceso de diálogo tripartito también dependía de que los gobiernos en cada país crearan efectivamente un ambiente favorable para los inversionistas extranjeros, proveyendo las condiciones señaladas previamente por el Banco de acuerdo a las políticas de reforma en los marcos institucionales y legales, diseñadas por este organismo a partir de los años noventa⁴⁵¹. En otras palabras, para que el diálogo fuera efectivo y las comunidades se comprometieran a lo largo de todo el proceso extractivo liderado por la compañía, se requería que los gobiernos también se esforzaran para lograr las modificaciones requeridas en las legislaciones internas y las reformas necesarias para la creación de nuevos y ‘modernos’ códigos de minas. Así, el BM enfatizó en la necesidad de que los gobiernos cumplieran con el compromiso de impulsar un aparato jurídico estable y ‘no discriminatorio’ con los inversionistas privados, que les garantizara la seguridad jurídica de la tenencia, a

⁴⁴⁹ World Bank and International Financial Corporation. *Large Mines and Local Communities. Forging, Partnerships, Building Sustainability*. Serie: Mining and Development, Global Mining. The World Bank Group’s Mining Department, 2002: 4. Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/INTOGMC/Resources/largemineslocalcommunities.pdf>

⁴⁵⁰ *Ibid.*

⁴⁵¹ *Ibid.*, 15 – 16.

través de procedimientos y regulaciones que no pudieran ser objeto de negociaciones y que restringieran los márgenes de discrecionalidad de las autoridades locales.

El propósito principal de dicho diálogo era proveer a los inversionistas extranjeros la seguridad necesaria sobre la tenencia de los recursos mineros, para que pudieran realizar operaciones a largo plazo; de tal manera que las compañías se sintieran lo suficientemente seguras con los términos contractuales establecidos y con la relación entre ellas y los gobiernos⁴⁵². Por ello, resultaba tan importante involucrar y comprometer a las comunidades y conseguir su ‘licencia social’, para poder garantizar el funcionamiento de las operaciones mineras a largo plazo.

2.2. El discurso del desarrollo sostenible y la minería responsable.

Un segundo aspecto sobre el cual se hizo énfasis en los primeros años del siglo XXI para fortalecer e impulsar la inversión extranjera en materia minera, fue el llamado desarrollo ‘sostenible’ o ‘sustentable’, que vino acompañado de la noción de ‘minería responsable’. En efecto, los lineamientos impulsados por el BM desde la década de los noventa sobre el uso responsable que las compañías debían darle en términos sociales y ambientales a los recursos mineros, fueron fortalecidos en lo que ha corrido del siglo XXI.

El BM insistió en que la sostenibilidad de todos los proyectos mineros debía definirse con base en los tres pilares del ‘desarrollo sostenible’: crecimiento económico, sostenibilidad ambiental e igualdad social. En la medida que la industria minera fuera capaz de armonizar estos tres elementos, sus operaciones podrían ser consideradas social y ambientalmente aceptables⁴⁵³. Según el Banco, bajo esta noción las compañías tendrían que asumir el reto de demostrar que los beneficios que podrían traer las actividades mineras para las comunidades, eran capaces de compensar los costos e impactos que implicaban dichas actividades. En este sentido, el BM destacó la experiencia canadiense, la cual, según dicho organismo constituía un modelo a seguir por los países mineros latinoamericanos debido su efectividad en lograr

⁴⁵² World Bank and International Financial Corporation, *Mining Reform and the World Bank*, 20.

⁴⁵³ *Ibid.*

consensos entre la industria minera y las comunidades bajo un esquema de ‘ganancias compartidas’⁴⁵⁴.

El Banco argumentó que este esquema era viable principalmente porque con la apertura de una mina y la oferta de empleo a los miembros de la comunidad donde estaba ubicada la mina, se podría ampliar el consumo de bienes y servicios en la región donde se fueran a llevar a cabo las operaciones. Así, de manera similar a lo ocurrido en la década de los setenta cuando de manera paralela a la intensificación de actividades extractivas se posicionó en la agenda mundial la problemática ambiental, y se emitió al famoso informe ‘*The limits of growth*’ o ‘*Los límites al crecimiento*’ que sería utilizado en la Conferencia de Estocolmo, a finales del siglo XX e inicios del siglo XXI resurgió el tema ambiental como elemento clave para el desarrollo de las actividades mineras.

De esta manera, bajo la noción de desarrollo sostenible o sustentable, y siguiendo los lineamientos de la política del BM establecidos en el documento denominado ‘*Estrategia minera para América Latina y el Caribe*’ se impulsó en cada país de la región latinoamericana la creación de toda una institucionalidad en el sector minero que debía incluir el objetivo de la protección del ambiente. El Banco señaló que la estructura que debía establecerse en el sector minero de cada país, debía contar al menos con un Ministerio de Minas, una Oficina de Catastro Minero, un Organismo de Investigación Geológica, una Oficina Ambiental de Minería y una Autoridad de Inspección de Minas⁴⁵⁵. Igualmente, teniendo en cuenta que esta nueva institucionalidad estaba ligada a lo que se denominó como el ‘uso sustentable del patrimonio natural’, los grandes inversionistas debían tratar de incorporar los criterios ambientales en sus actividades y en su gestión empresarial⁴⁵⁶.

Este escenario estuvo marcado por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, más conocida como la ‘Cumbre de la Tierra’ que se había celebrado

⁴⁵⁴ *Ibid.*, 23. Véase también: World Bank and International Financial Corporation, *Large Mines and Local Communities. Forging, Partnerships, Building Sustainability*, 4 – 6; 11 – 14.

⁴⁵⁵ Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y Banco Mundial, *Estrategia minera para América Latina y el Caribe*, 33 - 39.

⁴⁵⁶ Sánchez-Albavera, *El desarrollo productivo basado en la explotación de los recursos naturales*, 45.

en Río de Janeiro entre el 3 y el 14 de junio de 1992. En dicho evento se adoptó la ‘Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo’ por 172 gobiernos y se aprobó el Programa 21, como un plan de acción mundial para promover el desarrollo sostenible. Asimismo se adoptó una declaración de principios sobre la ordenación más sostenible de los bosques en el mundo, a la vez que se impulsó la firma de una convención marco sobre el cambio climático y el Convenio sobre la Diversidad Biológica. También se dio inicio a las conversaciones sobre una convención en la lucha contra la desertificación⁴⁵⁷.

En la Declaración de Río se enfatizó particularmente en la noción de ‘desarrollo sostenible’, que desde finales de los años ochenta venía considerándose a partir de la llamada ‘Comisión Brundtland’ como la ‘gran alternativa’ frente a la erradicación de la pobreza y la protección del ambiente⁴⁵⁸. En el informe titulado *‘Our Common Future: Report of the World Commission on Environment and Development’* emitido el 4 de agosto de 1987, dicha Comisión se refirió al desarrollo sostenible como la capacidad de satisfacer o de asegurar las necesidades del presente sin comprometer las necesidades de las generaciones futuras. A partir de este concepto se pretendía hacer énfasis en los límites a los recursos ambientales, según el estado actual de la tecnología, y en la satisfacción de las necesidades básicas de la población, especialmente de aquellas personas que se encontraban en una situación de pobreza⁴⁵⁹.

Por su parte, en la Declaración aprobada en la ‘Cumbre de la Tierra’ de Río se estableció específicamente que todas las personas tenían derecho a una vida ‘saludable’ y ‘productiva’ en armonía con la naturaleza (principio 1) y que los Estados tenían el derecho soberano de aprovechar sus propios recursos de acuerdo a las políticas ambientales y al desarrollo (principio 2). También se dispuso que el ejercicio del derecho al desarrollo debía responder de manera equitativa a las necesidades del desarrollo y ambientales de las generaciones presentes

⁴⁵⁷ Véase: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Sustainable Development, https://sustainabledevelopment.un.org/agenda21_spanish/?utm_source=OldRedirect&utm_medium=redirect&utm_content=dsd&utm_campaign=OldRedirect

⁴⁵⁸ Escobar, *La invención del tercer mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*, 363.

⁴⁵⁹ Véase: United Nations. Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future. Transmitted to the General Assembly as an Annex to document A/42/427 - Development and International Cooperation: Environment. Disponible en: <http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>.

y futuras (principio 3); y se destacó la importancia de ‘erradicar la pobreza’, explicando que este uno de los elementos esenciales del ‘desarrollo sostenible’ (principio 5).

Por otro lado, el principio 12 de la declaración estableció que “los Estados deberían cooperar en la promoción de un sistema económico internacional favorable y abierto que llevara al crecimiento económico y el desarrollo sostenible de todos los países, a fin de abordar en mejor forma los problemas de la degradación ambiental. Las medidas de política comercial con fines ambientales no deberían constituir un medio de discriminación arbitraria o injustificable ni una restricción velada del comercio internacional (...)”.

La noción de desarrollo sostenible sería reafirmada posteriormente durante las conferencias que tuvieron lugar en Nueva York (1997), Johannesburgo (2002) y Río de Janeiro (2012)⁴⁶⁰, con las cuales, se reafirmó la búsqueda de un consenso entre la producción y el comercio internacionales con el uso sustentable del patrimonio natural y la protección del ambiente⁴⁶¹. Al respecto, la CEPAL explicó que con dicha noción se pretendía ir más allá de la cuestión

⁴⁶⁰ Con posterioridad a la realización de la Conferencia de la ‘Cumbre de la Tierra’ de Río de Janeiro, se llevaron a cabo tres eventos más de gran trascendencia para efectos de evaluar y hacer seguimiento a los compromisos adoptados en 1992. En primer lugar, del 23 al 27 de junio de 1997, tuvo lugar en Nueva York el Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas para el examen y la evaluación del Programa 21 (<http://www.un.org/esa/earthsummit/>). Por su parte, diez años después de la ‘Cumbre de la Tierra’, entre el 26 de agosto y el 4 de septiembre de 2002, se llevó a cabo en Johannesburgo la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, con el propósito de que los gobiernos adoptaran medidas concretas para una mejor ejecución del Programa 21. En la Cumbre de Johannesburgo se adoptó una declaración que fue un poco más allá, en la medida que se refirió a la interdependencia y a la necesidad de fortalecer mutuamente los tres pilares del desarrollo sostenible a nivel global, regional y nacional (<http://www.un.org/spanish/conferences/wssd/>). Finalmente, en el año 2012, veinte años después de la primera conferencia celebrada en Río se llevó a cabo la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible Río+20. En esta conferencia se renovó el acuerdo sobre la importancia de mantener el modelo del desarrollo sostenible, y como consecuencia de la evaluación de la implementación de dicho modelo, se adoptó un documento denominado ‘El futuro que queremos’, el cual, incluyó una serie de medidas orientadas a alcanzar el desarrollo sostenible y superar las barreras identificadas durante dos décadas. Igualmente se impulsó un proceso para desarrollar un conjunto de Objetivos de Desarrollo Sostenible en concordancia con los Objetivos del Milenio – ODM. De manera adicional se introdujo el concepto de ‘economía verde’ y se adoptaron un conjunto de lineamientos orientados a desarrollar esta noción. Asimismo, los gobiernos que participaron en la Conferencia de Río+20 acordaron establecer un proceso intergubernamental ante la Asamblea General de las Naciones Unidas con el propósito de planear una estrategia de financiamiento del modelo de desarrollo sostenible, y se comprometieron a fortalecer el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y a establecer un foro político de alto nivel cuya primera sesión se llevaría a cabo en la 68ª sesión de la Asamblea General. Véase: Naciones Unidas, Resolución Aprobada por la Asamblea General el 27 de julio de 2012 “El futuro que queremos”, A/RES/66/288. Disponible en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/66/288>

⁴⁶¹ Sánchez-Albavera, *El desarrollo productivo basado en la explotación de los recursos naturales*, 46.

relativa a la protección ambiental, logrando un equilibrio entre todas las formas de capital y la consecución del crecimiento, protección del patrimonio natural y la equidad social⁴⁶². Así, se produjeron fuertes presiones sobre los países para que incorporaran prácticas ‘sustentables’ de explotación minera, a partir de los cambios tecnológicos y de los nuevos criterios ambientales, impulsándolos a competir por créditos para la realización de actividades mineras ‘sostenibles’ por parte de entidades financieras y organizaciones internacionales⁴⁶³.

Según la CEPAL, siendo la ‘explotación sustentable del patrimonio natural’ uno de los principales retos de las nuevas políticas extractivas, y siguiendo el propósito de alcanzar simultáneamente los objetivos de protección del ambiente, equidad social y competitividad “la incorporación del progreso técnico, como eje de las estrategias de transformación productiva, permitiría explotar de manera eficiente las ventajas naturales que podrían aprovecharse dentro del estado actual de la ciencia y la tecnología mientras que una mayor capacidad de investigación debería identificar nuevas ventajas naturales”⁴⁶⁴.

En este orden de ideas, en el marco de la lógica del ‘desarrollo sostenible’ se definieron una serie de factores para efectos de determinar la sustentabilidad de las políticas mineras. Entre estos factores se encuentran: (i) las utilidades derivadas de las actividades de exploración y explotación mineras; (ii) el consenso entre el interés público y privado; (iii) la seguridad jurídica de los inversionistas; (iv) el desarrollo local y regional; (v) la integridad patrimonial (natural, humano, cultural y social); y por último, la llamada equidad social.

Al respecto, la CEPAL señaló que si bien con la explotación minera debía contribuirse al desarrollo local y regional, también debía tenerse en cuenta que ‘sin utilidades no hay desarrollo sustentable’, resaltando con esto la necesidad de que los Estados debían diseñar y establecer las condiciones necesarias para atraer a la inversión extranjera en el sector de la minería, como aquellas orientadas a la reducción máxima de costos, incluyendo la

⁴⁶² *Ibid.*

⁴⁶³ *Ibid.*

⁴⁶⁴ *Ibid.*, 47-48.

incorporación de bajas tasas fiscales e impositivas sobre las operaciones mineras para hacer tales actividades más rentables⁴⁶⁵.

Partiendo de la idea de que “la minería es un factor de progreso que favorece el desarrollo endógeno y por ende el bienestar general”⁴⁶⁶, se destacó la necesidad de lograr un consenso entre las empresas y la sociedad en el que confluyeran el interés público y el interés privado, teniendo en cuenta además la llamada integridad patrimonial, es decir, el respeto por el patrimonio natural, cultural, humano y social de las generaciones futuras y una “adecuada administración de las externalidades negativas”⁴⁶⁷.

El BM resaltó la ‘experiencia canadiense’⁴⁶⁸ y señaló que esta debía constituir un importante modelo a seguir para los países latinoamericanos, de tal manera que estos pudieran alcanzar un desarrollo sostenible o sustentable en beneficio de las comunidades locales, a partir de la realización de las operaciones mineras. El Banco exaltó el elemento del ‘consenso’ entre todas las parte involucradas y también sostuvo que las compañías mineras debían participar activamente en la oferta de bienes y servicios tanto en la región donde se llevaran a cabo las actividades mineras como en las zonas aledañas a la mina⁴⁶⁹.

La oferta de bienes y servicios debía incluir servicios médicos, servicios financieros, restaurantes, pastelerías, hoteles, comida para el personal de las minas, etc.; y en la medida

⁴⁶⁵ *Ibid.*, 59.

⁴⁶⁶ *Ibid.*

⁴⁶⁷ *Ibid.*, 60.

⁴⁶⁸ Tal como lo explican Eduardo Canel, Uwafiokun Idemudia y Liisa North, para inicios del siglo XXI y particularmente para el 2004, que fue el año en que inició uno de los periodos más intensos en materia de extracción de recursos en América Latina dentro del llamado (neo)extractivismo, Canadá era considerado como uno de los países líderes en la industria minera debido a que este país capturaba cerca del 20% de la inversión en la industria minera a nivel mundial. Igualmente, para esa época alrededor del 60% de todas las compañías mineras alrededor del mundo se encontraban registradas en la Bolsa de Valores de Toronto, que es considerado el centro financiero más importante de la industria minera debido a que representa aproximadamente el 80% de las transacciones financieras internacionales derivadas de capital de esta industria. Asimismo, la inversión minera canadiense aumentó en un 55% entre el 2002 y el 2008 alcanzando los 13.2 billones de dólares. De tal manera, que para esa época alrededor de 350 minas en todo el mundo operaban en varios países de África, Latinoamérica, Asia y Estados Unidos. Canel, Eduardo; Idemudia, Uwafiokun y North, Liisa. “North Rethinking Extractive Industry: Regulation, Dispossession, and Emerging Claims” *Canadian Journal of Development Studies / Revue canadienne d'études du développement* 30.1-2 (2010): 5-25.

⁴⁶⁹ World Bank and International Financial Corporation, *Large Mines and Local Communities. Forging, Partnerships, Building Sustainability*, 11 - 14.

que se fuera generando una expansión de la actividad minera, también se podría producir una mayor oferta de bienes y servicios eléctricos y de plomería, de reparación de vehículos o aquellos destinados a proyectos más complejos de construcción, reparación y ensamblaje. Finalmente, el Banco señaló que en las ciudades o pueblos mineros de mayor crecimiento, la oferta de bienes y servicios podría expandirse hasta el punto de llegar a incluir servicios de infraestructura, hospitales, instituciones de educación superior, en coordinación con las administración del sector público⁴⁷⁰.

El BM presentó como ejemplo el caso de Sudbury en Ontario en Canadá, que según dicho organismo se había convertido en un importante centro económico y había pasado de ser ‘un simple pueblo minero’ a una ‘metrópolis de la minería’. Para el Banco esto fue posible debido a que la extracción de minerales era la base de la economía de Sudbury y dicha actividad vino acompañada a su vez de otras actividades económicas que iban desde los servicios financieros hasta los servicios en salud y educación⁴⁷¹.

Según el Banco tanto en el caso de Sudbury como en el caso de Saskatchewan también en Canadá, famoso por la explotación de las minas de Uranio, se logró alcanzar un equilibrio entre la protección ambiental por parte de la industria minera, el crecimiento económico de la región y la generación de beneficios para las comunidades indígenas de la región. Por ello, manifestó que los países de la región latinoamericana debían seguir el ejemplo de casos exitosos de minería en Canadá como el de Sudbury y el de Saskatchewan⁴⁷².

El Banco explicó que siguiendo el patrón de casos como esos, los miembros de las comunidades locales inicialmente debían realizar los trabajos considerados como ‘menos calificados’, a la vez que debían prestar servicios ‘poco sofisticados’ dentro de las minas. Sin embargo, a medida que las actividades mineras fueran desarrollándose y ‘madurando’ se podrían generar paulatinamente otro tipo de servicios en los que también podrían involucrarse

⁴⁷⁰ *Ibid.*

⁴⁷¹ *Ibid.*, 12; World Bank and International Financial Corporation, *Mining Reform and the World Bank*, 22.

⁴⁷² World Bank and International Financial Corporation, *Large Mines and Local Communities. Forging, Partnerships, Building Sustainability*, 12 – 14; World Bank and International Financial Corporation, *Mining Reform and the World Bank*, 22.

las comunidades como la reparación de vehículos, servicios eléctricos y de soldadura, ventas de maquinarias, etc.⁴⁷³

A largo plazo se ampliaría la oferta de bienes y servicios a reparación y mantenimiento de maquinaria pesada, y se expandirían estos servicios a nivel nacional. Para el BM tanto el caso de la mina de la Candelaria en Chile como el de Yanacocha en Perú, también debían ser considerados modelos exitosos en la medida que habían seguido el ejemplo de Canadá; y como consecuencia del desarrollo de dichos procesos mineros, se había producido un aumento significativo en la capacidad adquisitiva en esas regiones que se vio reflejado en las compras de negocios locales⁴⁷⁴.

De manera adicional, este organismo sostuvo que en relación con los beneficios derivados de las actividades mineras para los pueblos y comunidades indígenas, quienes en muchos casos se encontraban asentados en los territorios objeto de explotación, sus miembros podrían verse enormemente beneficiados al adquirir habilidades relevantes para el desarrollo de actividades de minería dentro de su propio territorio; e incluso podrían llegar a adquirir de manera total o parcial los títulos sobre las minas para darle continuidad a tales actividades.

Al respecto, el Banco reconoció que si bien inicialmente introducir a los indígenas en las actividades mineras podría generar problemas sociales como el alcoholismo o el cambio en su cultura y estilo de vida, así como problemas de tipo ambiental, los gobiernos también debían asumir una serie de compromisos para introducir reformas orientadas al manejo adecuado de ese tipo de procesos a través de los diálogos tripartitos, atrás mencionados, entre la industria minera, los gobiernos y las comunidades afectadas.

Sobre este punto, el BM señaló específicamente lo siguiente:

“La introducción de la minería en áreas indígenas trae grandes beneficios pero también implica importantes retos. Algunos de los beneficios que trae esta actividad son

⁴⁷³ *Ibid.*

⁴⁷⁴ World Bank and International Financial Corporation, *Mining Reform and the World Bank*, 23.

aquellos que usualmente trae la minería, tales como la generación de empleo y el desarrollo empresarial a nivel local. De manera adicional, las comunidades indígenas también tienen la posibilidad de obtener otros beneficios de manera indirecta gracias al desarrollo de actividades comerciales de la compañía en la región. Asimismo, las comunidades indígenas también podrían verse beneficiadas en el futuro si logran desarrollar ampliamente las habilidades necesarias y obtener los títulos mineros para desarrollar las actividades que les permitan posicionarse como líderes del sector minero en los territorios que habitan. Tanto su cercanía geográfica con los recursos minerales como su cercanía emocional con las personas afectadas les facilitarían a las comunidades dicha labor. Sin embargo, es importante tener en cuenta que las etapas iniciales del proceso de introducción de la actividad minera en un área indígena, pueden traer diversas problemáticas. Por ejemplo, es usual la aparición de elementos externos que pueden afectar el estilo de vida de las comunidades, como por ejemplo ocurre con el caso del ‘alcohol’. Asimismo, la introducción de las actividades mineras en un área indígena puede traer problemas adicionales como la polución y otros daños ambientales. Sin embargo, los gobiernos que han ganado credibilidad por su compromiso con el ambiente han demostrado su capacidad para manejar procesos de esta envergadura, a través del uso de los diálogos tripartitos en los que están involucradas tanto la industria minera como las comunidades”⁴⁷⁵. (Traducción propia).

Es importante mencionar que cuando el BM establece que frente a los posibles impactos negativos que puede acarrear sobre tales grupos y comunidades la inserción de actividades mineras en sus territorios, los gobiernos tienen el deber dialogar con todas las partes involucradas y arreglárselas para darle un manejo adecuado a los procesos mineros, el Banco está aludiendo a la ‘gestión’ como elemento clave del ‘desarrollo sostenible’ y al rol protagónico que tiene el aparato estatal en dicha labor⁴⁷⁶. Sobre este punto también cabe destacar que dentro de la institucionalidad que según el BM debe crearse en cada país para poder adelantar las actividades mineras en el marco del objetivo de la protección ambiental, este organismo alude a la necesidad de crear una Oficina Ambiental de Minería –OAM que

⁴⁷⁵ World Bank and International Financial Corporation, *Mining Reform and the World Bank*, 23.

⁴⁷⁶ *Ibid.*

actúe como interfase entre los operadores o las empresas mineras y autoridad nacional ambiental⁴⁷⁷.

En relación con el papel del Estado en su labor de gestor ambiental, Arturo Escobar describe el aparato estatal como una ‘interfase entre el capital y la naturaleza’⁴⁷⁸, explicando que el proceso de capitalización de la naturaleza que se produce en el marco del discurso del desarrollo sostenible, está en gran parte mediado por el mismo Estado. Partiendo de la crítica de Polanyi atrás mencionada sobre el mercado auto-regulado, Escobar sostiene que “el capitalismo no solo deteriora o destruye las condiciones sociales y ambientales sobre las cuales se erige (incluyendo la naturaleza y la mano de obra), sino que la reestructuración capitalista tiene lugar a expensas de tales condiciones”⁴⁷⁹.

Por ello, este autor afirma que “la capitalización de la naturaleza ha sido fundamental para el capitalismo desde la acumulación primitiva y la apropiación de los territorios comunales” y que “la historia del capital es la historia de la explotación de las condiciones de producción, incluyendo las formas en que el capital deteriora o destruye sus propias condiciones”⁴⁸⁰. De esta manera, se explica que tal como ocurre en los casos atrás referidos por el BM, la amenaza del capital a sus propias condiciones como el ambiente o los llamados ‘recursos naturales’, o como los pueblos y comunidades indígenas en su calidad de aportantes de la mano de obra no calificada para las actividades mineras, constituye un intento por reestructurar las condiciones del capital, para reducir costos o defender ganancias⁴⁸¹.

Sobre este punto, Escobar resalta que “dicha reestructuración tiene lugar a través del cambio tecnológico y asegurando disponibilidad de materia prima y mano de obra más barata y disciplinada. Sin embargo, semejantes cambios requieren a menudo un mayor grado de cooperación e intervención estatal, como en el caso de los planes intergubernamentales de desarrollo y los controles a corporaciones, y como en el caso de la insistencia del Banco

⁴⁷⁷ *Ibid.*, 15.

⁴⁷⁸ Escobar, *La invención del tercer mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*, 376-377.

⁴⁷⁹ *Ibid.*

⁴⁸⁰ *Ibid.*

⁴⁸¹ *Ibid.*

Mundial para que los países elaboren ‘planes nacionales ambientales’ (aún si lo que se busca es sostener las ganancias de capital)”⁴⁸². (Subrayado fuera de texto).

El argumento del BM sobre la posibilidad de implementar proyectos de minería a gran escala que sean compatibles con la protección del ambiente y que mitiguen los impactos sociales al interior de las comunidades, se enmarca en la noción del ‘desarrollo sostenible’, la cual, ha resultado muy efectiva como estrategia para poder legitimar las acciones de minería a gran escala debido a que envuelve una promesa de reconciliar elementos que se contraponen entre sí y particularmente la aspiración “de reconciliar a la humanidad con la naturaleza”⁴⁸³.

Esto significa que a pesar de las limitaciones del concepto del desarrollo sostenible y de su promesa fallida de armonizar los distintos elementos e intereses que envuelve, este concepto ha terminado por auto legitimarse. Esto se debe a que dicho concepto se ha convertido en toda una narrativa que “regula retóricamente una estrategia política de la diferencia y la diversidad; un anclaje funcionalmente coetáneo a la cultura y comunidad internacionales de derechos humanos para la inclusión (pobreza, diversidad cultural, género, comunidades originarias), y un proceso de integración en el horizonte pacificador de la cultura y para la paz que define agendas de prevención, gestión y control de conflictos mineros en nombre del desarrollo (...)”⁴⁸⁴.

Tal como se desprende de la posición del BM atrás expuesta, la forma de armonizar los elementos de la protección del ambiente, el crecimiento económico y la equidad social bajo el paraguas del desarrollo sostenible, se ha traducido en la práctica en asimilar ‘otras’ formas de vida a una visión unívoca del desarrollo que a su vez responde al modelo económico dominante, que es guiado por el paradigma extractivista. En efecto, de lo señalado por el Banco se deduce que el propósito de articular las actividades de minería con la noción de ‘desarrollo sostenible’ es primordialmente aumentar el consumo basado en la extracción

⁴⁸² *Ibid.*

⁴⁸³ *Ibid.*, 365.

⁴⁸⁴ Antonelli, Mirta Alejandra. “Minería transnacional y dispositivos de intervención en la cultura. La gestión del paradigma hegemónico de la minería responsable y el desarrollo sostenible” en Svampa, Maristella y Antonelli, Mirta A. (eds.) *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*. Editorial Biblos, 2009: 76.

sostenida y permanente de recursos naturales, pero articulado con la idea de la ‘minería responsable’.

Esto no solo contradice la idea de la protección del ambiente sino que niega la existencia limitada de los recursos del planeta, sin hacer un cuestionamiento profundo del paradigma extractivista que se articula con el desarrollo económico. Sobre este punto, Escobar explica que lejos de replantear las preocupaciones típicas del ‘desarrollo clásico’, tales como las necesidades básicas, la población, los recursos, la tecnología, la cooperación institucional, la seguridad alimentaria, el industrialismo, entre otros elementos, lo que provoca el desarrollo sostenible es su redistribución⁴⁸⁵.

La forma en la que el BM presenta el caso de Canadá como el modelo a seguir para los países latinoamericanos es un ejemplo de ello. Recordemos que el Banco afirmó que bajo dicho modelo los beneficios que obtendrían los pueblos indígenas de los llamados megaproyectos de minería se derivaban principalmente de la posibilidad de integrar a estas comunidades a los proyectos mineros, enseñándoles las habilidades necesarias para realizar las actividades de minería, y en el mejor de los casos, ayudándoles a conservar sus territorios ‘legalmente’ siempre que los destinaran a dichas actividades.

Sobre este punto también cabe recordar que el Banco calificó como exitosos los casos de las minas de Yanacocha en Perú y de la Candelaria en Chile, por seguir la experiencia canadiense, argumentando que con la construcción de dichas minas se había aumentado el consumo en esas regiones. Esta comprensión del ‘desarrollo sostenible’ lejos de armonizar los elementos del crecimiento económico, la protección del ambiente y la equidad social, tiende a sobreponer el elemento del ‘crecimiento económico’ sobre los otros dos factores que integran la noción de desarrollo sostenible. Este entendimiento resulta problemático en la medida que inhibe la capacidad de imaginar ‘otros’ mundos posibles y descarta la existencia de ‘otras’ formas de vivir que difieren de una forma de vida que se presenta como única, y que responde

⁴⁸⁵ Escobar, *La invención del tercer mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*, 376-377.

a las condiciones prácticas y legales que impone el modelo económico dominante de tipo extractivista.

Dicho modelo está inmerso en la lógica de una visión liberal del mundo, que conlleva serias limitaciones en su propósito de ‘incluir otras formas de vida’ diferentes a la forma de vida ‘mayoritaria’ en una sociedad que se presenta como democrática y pluralista. En esta medida, el discurso del desarrollo sostenible constituiría entonces un instrumento de persuasión del pensamiento liberal, que implica un ambiguo consenso bajo retóricas útiles al actual sistema de gobernanza global.

Sobre este punto resulta especialmente problemático que de acuerdo a la noción de desarrollo sostenible, “es el crecimiento (léase expansión del mercado capitalista) y no el medio ambiente, lo que hay que sostener. Además como la pobreza es al tiempo causa y efecto de los problemas ambientales, se requiere crecimiento con el propósito de eliminar la pobreza, con el propósito a su vez, de proteger el medio ambiente”⁴⁸⁶. De allí la importancia de generar bajo el discurso del desarrollo sostenible toda una institucionalidad o en palabras de Escobar de una ‘eco-cracia’ global dispuesta a gestionar el ‘medio ambiente’ y a administrar la utilización humana del planeta, que presente como compatibles la naturaleza y el sistema urbano industrial bajo el sofisma de la ‘minería responsable’, dado que lo que está en juego es precisamente “la continuidad de los modelos de crecimiento y de desarrollo a través de estrategias administrativas adecuadas”⁴⁸⁷.

La construcción de este tipo de discursos conlleva a que actores como las agencias internacionales, perciban los proyectos extractivos a gran escala como importantes medidas para contrarrestar la pobreza, y a que las instituciones financieras internacionales promuevan este tipo de proyectos, y reconozcan de manera restringida el llamado derecho de los pueblos y comunidades étnicas a la participación económica y social en tales proyectos⁴⁸⁸.

⁴⁸⁶ *Ibid.*, 369.

⁴⁸⁷ Escobar, *La invención del tercer mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*, 364.

⁴⁸⁸ Merino, Roger. “Coloniality and Indigenous Territorial Rights in the Peruvian Amazon: A Critique of the Prior Consultation Law” *Bath Papers in International Development and Wellbeing Centre for Development Studies, University of Bath* 38 (2015): 8. Disponible online: <http://www.bath.ac.uk/cds/publications/bpd38.pdf>.

Uno de los proyectos más conocidos a nivel mundial que surgieron a comienzos del siglo XXI y que ejemplifican el intento de articular las nociones de ‘minería responsable’ y de ‘desarrollo sostenible’ bajo la idea de la gestión del ambiente y de la administración del patrimonio natural del planeta, como una estrategia orientada hacia el desarrollo económico es el *Proyecto de Minas, Minerales y Desarrollo Sostenible* o *Mining Minerals and Sustainable Development Project*, más conocido como MMSD⁴⁸⁹. Este proyecto que es administrado por el Instituto Internacional para el Ambiente y Desarrollo (IIED) del Reino Unido, surgió como una iniciativa del Consejo Mundial de Comercio para el Desarrollo Sostenible (WBCSD), y es financiado por la Iniciativa Minera Global (GMI), la cual, a su vez, está conformada por los Directores Ejecutivos de varias de las principales compañías mineras del mundo. En este sentido, el primordial objetivo de este proyecto es identificar “cómo la minería y los minerales pueden contribuir de una mejor manera a la transición global hacia el desarrollo sostenible”⁴⁹⁰.

Por su parte, en concordancia con la estrategia del BM de obtener la ‘licencia social’ de las comunidades, este proyecto se presenta a si mismo como uno de los más diversos del mundo, ya que para poder llevar a cabo su objetivo pretende involucrar a comunidades locales, consumidores, proveedores, gobiernos, organizaciones de trabajadores, grupos indígenas, ONGs, consultores, organismos internacionales e instituciones financieras⁴⁹¹. Sin embargo, tal como se explicó en líneas anteriores, este tipo de proyectos no pretenden involucrar a sectores tan diversos como los mencionados anteriormente, para cuestionar el modelo de una sociedad industrializada, sino para poder entretejer las nociones de ‘minería responsable’ y de ‘desarrollo sostenible’ entorno a dicho modelo, articulándolas a determinadas estrategias administrativas. De allí, la razón de ser de la afirmación atrás referida, de que en el marco de la gestión liderada por las instituciones diseñadas bajo el discurso de desarrollo sostenible, lo que en realidad interesa sostener es el crecimiento o la expansión del mercado pero no el ambiente.

⁴⁸⁹ International Institute for Environment and Development. *MMSD+10 Reflecting on a decade on mining and sustainable development*. Series: Sustainable Markets. IIED Discussion Paper. June 2012. Disponible en: <http://pubs.iied.org/pdfs/16041IIED.pdf>

⁴⁹⁰ Véase: International Institute for Environment and Development. *El proyecto de Minas, Minerales y Desarrollo Sostenible*. Disponible en: <http://pubs.iied.org/pdfs/G00792.pdf>.

⁴⁹¹ Véase: International Institute for Environment and Development. ¿Qué está produciendo el proyecto MMSD?. Disponible en: <http://pubs.iied.org/pdfs/G01009.pdf>.

Conclusiones preliminares: Capítulo III.

Dentro de las instituciones más reconocidas por promover políticas al interior de los Estados constitucionales para movilizar el capital global se encuentra el Banco Mundial (BM), el cual a finales de la década de los noventa se destacó por su labor en el diseño e implementación de importantes reformas orientadas a aumentar la realización de actividades mineras a gran escala en países del sur global, de la mano de la inversión privada extranjera. El elemento esencial de las reformas promovidas por el BM fue la modificación del papel del Estado en la realización de las actividades mineras, a través del ajuste de los marcos legales e institucionales en el ámbito doméstico, para que el Estado dejara de ser ‘operador’ y pasara a ser un Estado ‘regulador’. En esta medida, bajo un ambiente de ‘apertura económica’ y con el propósito de que las compañías extranjeras pudieran realizar directamente y sin mayores obstáculos este tipo de actividades, se le dio prioridad a los procesos de privatización de las empresas estatales existentes a través de programas impulsados por el Banco, como el llamado *‘The mining Sector Rehabilitation Project’*.

Estos procesos de privatización de las compañías mineras estatales, que en América Latina alcanzaron la suma de 9.000 millones de dólares, también fueron utilizados como una estrategia para fortalecer a las empresas mineras del sector privado, que a su vez hicieron parte de amplios procesos de fusiones y adquisiciones para volverse más atractivas ante los inversionistas en el mercado financiero; lo cual, también trajo como consecuencia un alto grado de concentración de dichas compañías. Después de varias reuniones como la que tuvo lugar en Washington D.C. en 1994, sobre ‘Desarrollo, Ambiente y Minería’, donde algunos organismos internacionales discutieron la importancia de redefinir los roles tanto del Estado como de los actores privados en el sector minero, el BM emitió en 1996 el famoso documento *Estrategia Minera para América Latina y el Caribe* que estuvo a su vez precedido por otro documento emitido en 1992 denominado la *Estrategia para la minería Africana*.

En el documento emitido en 1996, el Banco señaló los principales lineamientos que debían orientar las reformas de los países de la región latinoamericana en sus constituciones y

legislaciones, para hacer más competitivas sus economías en el sector minero a nivel mundial. Estos lineamientos estaban dirigidos a garantizar la seguridad jurídica de los inversionistas extranjeros en el sector minero, a otorgarles un trato no discriminatorio en relación con las empresas del sector público sobre el acceso a los recursos naturales, y a ofrecerles condiciones especialmente favorables para el desarrollo de sus actividades, incluyendo beneficios fiscales y comerciales con el propósito de crear un ambiente atractivo y de predictibilidad para estos actores y que implicara una mínima intervención por parte del Estado en sus operaciones mineras.

Dentro de los lineamientos emitidos por el Banco, se encontraban el de otorgarles a las compañías privadas una mayor seguridad de la tenencia; el acceso de los inversionistas privados a los recursos naturales mediante la liberalización de zonas restringidas de explotación o reservadas al Estado; el establecimiento de un sistema formal de otorgamiento y adjudicación de títulos mineros, preferiblemente de tipo administrativo; la creación de un registro abierto de títulos mineros y la reforma de los sistemas de catastro minero; la incorporación de permisos ambientales para la realización de las actividades mineras; el establecimiento de un régimen fiscal estable y competitivo que priorizara en los tributos basados en los ingresos de las compañías y que restringiera las regalías y otros impuestos como aquellos sobre la importación de los equipos de minería; y por último, el de limitar la industria nacional a la minería a pequeña escala, por el poco interés en este tipo de minería de las grandes compañías privadas y por su bajo aporte en términos macroeconómicos según lo señalado por el BM.

Por su parte, invocando su mandato de lucha contra la pobreza y de mejorar las condiciones de vida de las personas en los países en desarrollo, el BM resaltó la importancia de su rol en interceder entre los inversionistas y los países del sur global, en favor de estos últimos, para obtener ingresos provenientes de la inversión extranjera en el sector minero, siempre que los Estados facilitaran las condiciones para la obtención de tales recursos a través de la adecuación de sus marcos legales e institucionales. Cabe resaltar que a diferencia de lo ocurrido en la década de los años sesenta y setenta, en el marco de los procesos de descolonización, las políticas en el sector minero impulsadas por las agencias internacionales

desde finales del siglo XX ya no estaban dirigidas a que el Estado recuperara el control sobre los recursos naturales, sino a garantizarle a los actores privados a través de los Estados, las condiciones de seguridad necesarias para que fueran las compañías privadas quienes explotaran directamente los recursos.

En este sentido, las reformas del BM en el sector minero estuvieron orientadas por una política económica de liberalización para darle fin al periodo de nacionalización de recursos, que había precedido las políticas mineras en Latinoamérica durante la segunda mitad del siglo XX. Específicamente en lo que respecta a Colombia, el BM señaló que aunque el gobierno colombiano había realizado algunos esfuerzos en las reformas mineras que había empezado a implementar desde finales del siglo XX, la política minera establecida principalmente en el código de minas de 1988, seguía siendo fragmentada e insuficiente para que los inversionistas extranjeros pudieran llevar a cabo de manera eficiente sus proyectos de minería a gran escala.

De acuerdo a la clasificación hecha por el Banco, Colombia se encontraba en el tercer grupo de países junto con Brasil y Venezuela. Esto significaba que si bien estos países contaban con una industria minera y habían empezado a realizar esfuerzos para ajustar su régimen minero, aún les hacía falta incorporar una serie de reformas mucho más ambiciosas para adecuar sus ordenamientos jurídicos internos a los lineamientos del Banco. Recordemos que estos lineamientos estaban orientados a establecer un modelo minero en cada uno de los países de la región, con un importante componente del sector privado, para que dicho modelo pudiera ser operado principalmente por las compañías extranjeras bajo la supervisión de los Estados, pero sin controles excesivos ni obstáculos como requisitos engorrosos para obtener permisos y licencias para poder operar.

Para poder implementar este modelo minero en los países de la región latinoamericana incluyendo a Colombia, el Banco señaló en primer lugar la importancia de ajustar las constituciones de estos países, ya que modificando los pactos constituyentes podrían conseguir mayores garantías de seguridad jurídica y predictibilidad a largo plazo para los inversionistas extranjeros en el sector minero. Por otro lado, el Banco también manifestó que era necesario modificar las legislaciones mineras ya existentes y emitir nuevos códigos de

minas y otras normas que recogieran de manera unificada en todos los países de la región, los nuevos estándares establecidos para la realización de las actividades en este sector.

Por su parte, el Banco también hizo énfasis en la necesidad de incorporar en las legislaciones el elemento de la ‘sostenibilidad’ para lograr una ‘minería responsable’. En este sentido, el BM señaló que la idea de desarrollo inscrita en las políticas de reforma minera promovidas por esta institución en los países de la región latinoamericana, debía responder principalmente a la noción del ‘desarrollo sostenible’, con lo que se buscaba traer ‘desarrollo’ a las regiones donde se llevarían a cabo las operaciones mineras, mitigando al mismo tiempo los impactos ambientales.

Por la preocupación que empezó a surgir a nivel mundial en la década de los años setenta, frente a la contaminación ambiental que se había producido como consecuencia del auge extractivista que tuvo lugar en el periodo de la posguerra, durante ese periodo, en el que también se gestaría el primer experimento del proyecto neoliberal en América Latina, empezó a considerarse la inclusión del elemento ‘ambiental’ en los proyectos de desarrollo que propendían por el crecimiento económico. Sin embargo, bajo esa idea no se contemplaba la posibilidad de replantear el paradigma extractivista ni de desacelerar los procesos de acumulación y extracción de recursos, por lo que se optó por pensar cómo se podía mantener dicho modelo de una manera más ‘sostenible’ en términos ambientales, que resultara menos dañina para el entorno social y ambiental. Por esta razón, el BM incluyó dentro de sus lineamientos el elemento de la ‘sostenibilidad’ para realizar una ‘minería responsable’. Sin embargo, este elemento de la sostenibilidad no afectaba la escala en la que se realizaban las operaciones mineras, y el involucramiento y la participación de las comunidades consistía principalmente en que estas debían aportar la mano de obra no calificada en los proyectos mineros.

Esta idea del desarrollo que fue incorporada en los lineamientos impulsados por el Banco, devela el paradigma extractivista que orientó las reformas promovidas por esta institución desde finales de los años noventa en un contexto de ‘colonialidad global’. En efecto, según las políticas y reformas promovidas por principales agentes transnacionales que movilizan el

capital global como el BM, los países del sur global debían adaptar sus constituciones y legislaciones para que los inversionistas extranjeros, en su mayoría provenientes de países del norte global, pudieran realizar actividades de minería a gran escala, y de esta manera se pudiera continuar a través del sector privado y de una manera más eficiente, con los procesos de extracción y acumulación de recursos, asociados al crecimiento económico. Bajo este esquema, las utilidades recibidas por el Estado derivadas de las actividades mineras están restringidas primordialmente a ingresos provenientes de tributos como las regalías, debido a la prioridad que tienen las compañías privadas extranjeras, bajo este nuevo modelo, en la operación de dichas actividades. Igualmente, cabe recordar que los derechos y expectativas de estos inversionistas se encuentran amparados en amplias cláusulas de protección contenidas en los Acuerdos Internacional de Inversión firmados por los países receptores como Colombia.

Estas cláusulas a través de las cuales se busca petrificar los derechos y expectativas de las compañías privadas, han provocado a su vez la restricción y congelamiento de la autonomía y de la capacidad regulatoria de los Estados para diseñar y modificar sus políticas mineras nacionales, haciendo prácticamente inamovible el paradigma extractivista en el que están inmersas dichas políticas, bajo una dinámica económica global orientada por una racionalidad neoliberal. En este sentido, se cuestiona que con la incorporación del elemento del ‘desarrollo sostenible’ en las reformas mineras impulsadas por el BM, lo que se busca es sostener primordialmente el ‘crecimiento’ y no el ‘ambiente’. La necesidad de que los Estados ajusten sus constituciones y legislaciones y de que reformen sus marcos legales e institucionales a favor de las llamadas industrias extractivas a gran escala operadas por inversionistas privados, demuestra que el aparato estatal actúa como una interfase de las agencias transnacionales entre la naturaleza y el capital, y entre el orden global y el orden local.

Esto significa que el proceso de capitalización de la naturaleza que se produce en el marco del discurso del ‘desarrollo sostenible’, debe ser mediado por el mismo Estado. Esto también explica que el BM haya empujado a los países del sur global a incorporar este elemento a través de una serie de reformas y planes y programas ambientales, que en últimas han terminado por sostener las ganancias del capital en el sector minero. Igualmente, este tipo de políticas se justifican por la prioridad que sigue teniendo el elemento del crecimiento

económico en este modelo, que busca perseguir el objetivo de aumentar el consumo, especialmente en las zonas que son objeto de extracción.

Las enormes dificultades de realizar una minería ‘sostenible’ en términos ambientales, han llevado a algunos expertos en materia ambiental, a afirmar que no es posible hacer una minería de ese tipo, sino que en lugar de ello lo que se puede hacer es balancear los costos sociales y ambientales frente a las utilidades económicas derivadas de las actividades mineras, y con base en ese cálculo costo-beneficio, determinar si vale la pena llevar a cabo o no determinado proyecto minero. Sin embargo, a pesar de las grandes dificultades que se han encontrado para llevar a cabo efectivamente actividades de minería a gran escala de manera ‘sostenible’, dicho discurso del desarrollo ha terminado por auto legitimarse. En palabras de Arturo Escobar, el discurso del desarrollo sostenible ha logrado crear una ‘eco-cracia’ global para gestionar el medio ambiente y para administrar la utilización de los recursos del planeta. En esta medida, la idea del ‘desarrollo sostenible’ y su gestión a través de estrategias administrativas adecuadas, resulta esencial para presentar como compatibles la naturaleza y el modelo de desarrollo económico basado en la acumulación de recursos, debido a que lo que está en juego es precisamente la continuidad de dicho modelo.

Por otro lado, cabe resaltar que junto al elemento del ‘desarrollo sostenible’ otro de los elementos en el que hizo énfasis el BM para lograr una realización más eficiente de las actividades de minería a gran escala por parte de las compañías mineras extranjeras, fue el de la ‘licencia social’ de las comunidades. Según dicha institución si se lograba contar con el aval de las comunidades ubicadas en los territorios objeto de extracción, la operación de los proyectos mineros podría garantizarse de una manera más efectiva a largo plazo. Dicha licencia podía obtenerse a través de los llamados ‘diálogos tripartitos’ donde estaban involucrados representantes del gobierno, de las empresas y de las comunidades, y con los que se buscaba por un lado, persuadir a estas últimas de los beneficios que podrían conseguir con dichos proyectos, y por otro lado, determinar la forma en la que las mismas comunidades se verían involucradas en las operaciones mineras.

El BM resaltó la experiencia canadiense como un ejemplo a seguir en este ámbito. Según el Banco, proyectos mineros como los de Sudbury o Saskatchewan en Canadá habían sido experiencias positivas que mostraban como deberían involucrarse a las comunidades en este tipo de proyectos. Allí, algunas de las comunidades que se encontraban asentadas en los territorios que fueron objeto de extracción, habían sido vinculadas a los proyectos inicialmente para desarrollar actividades que requerían mano de obra no calificada. Igualmente, a medida que las actividades mineras fueron madurando las comunidades se pudieron involucrar en actividades y servicios ‘mejor calificados’ como la reparación de vehículos, servicios eléctricos y de soldadura, ventas de maquinarias, etc. De esta forma, se les permitió a las comunidades participar de las utilidades derivadas de los proyectos mineros bajo un esquema que se denominó de ‘ganancias compartidas’.

Finalmente, es importante destacar que el modelo minero impulsado por el BM, con el que se buscó remover los obstáculos y contar con la colaboración de los Estados para adecuar los marcos legales e institucionales en el ámbito doméstico, para la operación de las actividades de minería a gran escala por compañías privadas extranjeras, pone de presente el contexto global en el que las políticas mineras impulsadas ‘desde arriba’, han conducido a una especie de ‘desarrollismo subordinado’. En este contexto, los Estados del sur global como el Estado Constitucional Colombiano, bajo el aval de su propia legislación y de su propia institucionalidad, han terminado por reinsertarse una y otra vez en una posición periférica dentro de la política económica global, que provee materias primas y *commodities* de acuerdo a las demandas de la política económica global, y en cuya dinámica se terminan beneficiando principalmente determinados actores económicos como las compañías mineras transnacionales provenientes del norte global. Este esquema denota a su vez, como se siguen reactualizando jerarquías y patrones similares a las que tuvieron lugar en tiempos coloniales, donde las antiguas colonias proveían materias primas como el oro a los imperios europeos bajo condiciones extremadamente favorables para estos, lo cual también devela el carácter de la actividad minera como un elemento constitutivo de la condición colonial del mundo.

Capítulo IV.

El régimen (neo)extractivista de minería en Colombia.

En el informe del Banco Mundial emitido a finales de los noventa por medio del cual se estableció la política llamada *Estrategia minera para América Latina y el Caribe*, se hizo una clasificación entre los distintos países de Latinoamérica según el grado de implementación en cada Estado de las reformas legales mineras y de la política de liberalización en este sector de acuerdo a los lineamientos señalados por dicha institución. El BM dividió a los Estados latinoamericanos en cuatro grupos⁴⁹². En el primer grupo el Banco solo incluyó a Chile calificándolo como el país más avanzado de la región en relación con la implementación de las reformas mineras, argumentando que Chile contaba con una gran ventaja frente al resto de países de la región, debido a que había empezado el proceso de reforma del sector minero diez años antes que el resto de países.

En el segundo grupo incluyó a Argentina, Bolivia, Ecuador, México y Perú, explicando que si bien estos países habían realizado grandes esfuerzos para implementar reformas mineras de acuerdo a los estándares del BM y para liberalizar el sector de la minería, aún debían realizar acciones adicionales para culminar ese proceso y asegurar que una vez terminado, las reformas fueran sostenibles en el tiempo. En el tercer grupo, fueron incluidos Brasil, Colombia y Venezuela, los cuales según el BM eran países en los cuales si bien existía una gran industria minera, en comparación con los países del segundo grupo, no habían realizado grandes avances en relación con el proceso de implementación de las reformas mineras y en algunos casos ni siquiera se había iniciado ese proceso. Por último, el Banco estableció un último grupo en el que se refirió a los países más pequeños de la región, incluyendo a Guyana, Jamaica y Surinam, países que según ese organismo se encontraban en las primeras etapas del proceso de reforma en el sector minero.

⁴⁹² Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y Banco Mundial, *Estrategia minera para América Latina y el Caribe*, 2 – 9.

Específicamente en lo que respecta a Colombia, dicha institución señaló que el valor de la producción minera se derivaba principalmente de recursos como el níquel, el oro, las esmeraldas y el carbón; producción que ascendía a la suma de mil quinientos millones de dólares anuales, equivalentes al 3% del Producto Interno Bruto – PIB⁴⁹³. Al respecto, también estableció que para finales de los años noventa Colombia contaba con aproximadamente treinta compañías que realizaban actividades de minería a gran escala y a mediana escala, mientras que existía un número mayor e indefinido de compañías que realizaban actividades de minería a pequeña escala. También sostuvo que aproximadamente el 80% de la producción en el país que se derivaba del oro y de las esmeraldas, se producía como consecuencia de actividades de minería artesanal y a pequeña escala.

El BM llamó la atención sobre el hecho de que a pesar de que Colombia podía ser un país potencial en las exportaciones de recursos mineros dada su importancia geológica, sus recursos aún no habían sido aprovechados de manera suficiente. Según ese organismo, esto obedecía en parte a la falta de la implementación de una reforma legal e institucional adecuada, lo cual había provocado a su vez la falta de inversión extranjera en las actividades de exploración y explotación minera. Además, el BM señaló que el código de minas que había sido expedido en Colombia bajo el Decreto Ley 2655 de 1988, había establecido un sistema muy fragmentado y discrecional que dificultaba el acceso para las compañías extranjeras a los títulos mineros en condiciones de seguridad y predictibilidad. En este orden de ideas, el Banco consideraba que Colombia no contaba con un aparato legal e institucional adecuado en el sector minero que garantizara los derechos mineros adquiridos por los inversionistas privados⁴⁹⁴.

A pesar de que Colombia había emitido varias normas después de la expedición del código de minas de 1988, tales como la Ley 141 de 1994, por medio de la cual se creó el Fondo y la Comisión Nacional de Regalías y se reguló el derecho del Estado colombiano a recibir regalías por la explotación de recursos naturales no renovables; el Decreto 501 de 1995 por medio del cual se reglamentó la inscripción en el registro minero de los títulos para la

⁴⁹³ *Ibid.*, 7 – 8.

⁴⁹⁴ *Ibid.*

exploración y explotación mineras de propiedad nacional; el Decreto 1481 de 1996 por medio del cual se estableció el requisito de la aprobación previa de la licencia ambiental para la inscripción de títulos en el registro minero, entre otras disposiciones; en opinión del BM, Colombia aún debía avanzar mucho más en la adecuación de su legislación para poder convertirse en un ‘país minero’ de acuerdo a los lineamientos y expectativas de dicho organismo.

El BM también cuestionó el hecho de que el código de minas que había sido expedido en Colombia a finales de los años ochenta, favoreciera en opinión de dicha institución, a las actividades de minería a pequeña escala y permitiera a las compañías que realizaban actividades mineras a mediana y a gran escala, obtener derechos mineros solamente a través de contratos. Según el Banco las condiciones de los derechos mineros derivadas solamente de los contratos eran más restrictivas e inestables que aquellas que se derivaban directamente de las leyes, por cuanto estas últimas generaban una mayor predictibilidad y seguridad para los inversionistas. Por último, el Banco también cuestionó el hecho de que a diferencia de otros países de la región, Colombia aún mantuviera regalías que en otros países ya no se cobraban.

Respondiendo a estas recomendaciones del BM y en el marco del auge minero que se produjo en todo el continente latinoamericano en la década de los años noventa y paralelamente al fenómeno de la ola del constitucionalismo global que también tuvo lugar en dicho momento, en Colombia se empezó a construir un marco jurídico para poder corregir las falencias señaladas por el BM, dando lugar a posteriores reformas al código de minas, al régimen de regalías y al régimen de licenciamiento ambiental. Las principales consecuencias que trajo la creación y modificación de este conjunto de normas, fueron: primero, el favorecimiento de las condiciones de inversión para las empresas transnacionales en el sector minero; segundo, la flexibilización y desmantelamiento de ciertos requisitos para que estas empresas pudieran acceder más fácilmente a permisos para realizar sus actividades como los títulos mineros y las licencias ambientales; y por último, la disminución del porcentaje de regalías, hasta el punto que Colombia llegó a tener el porcentaje más bajo de regalías en toda la región

latinoamericana, especialmente en algunos productos como el oro donde tal porcentaje descendió hasta el 4%⁴⁹⁵.

En este contexto se invocó la necesidad de armonizar la legislación minera a la Constitución de 1991 para “migrar de una política de desarrollo económico a partir de la minería a otra que entrega los Recursos Naturales no Renovables o RNNR al libre juego de las fuerzas del mercado”⁴⁹⁶. Algunos de los lineamientos del Consenso de Washington como “la reforma impositiva, la liberación del comercio internacional, la eliminación a las barreras a la inversión extranjera, la política de privatización y venta de las empresas públicas, la desregulación de los mercados y la protección de la propiedad privada”⁴⁹⁷ se vieron reflejados tanto en la reforma minera que se impulsó bajo el gobierno de Ernesto Samper (1994–1998) como en el actual código de minas aprobado por la ley 685 de 2001.

A partir de la Constitución Política de Colombia de 1991, se empezaron a introducir en el país cambios en la legislación minera en consonancia con los procesos de reforma impulsados por el BM en la mayoría de países de América Latina y con la Constitución del 91 se sentaron las bases para la creación del Fondo Nacional de Regalías⁴⁹⁸ y se determinaron tres grandes sectores de inversión: promoción a la minería, preservación del medio ambiente y proyectos regionales⁴⁹⁹. Por su parte, las modificaciones impulsadas a partir de la década de los años noventa y que fueron emitidas en el marco de la Constitución de 1991, vinieron acompañadas de la consolidación de un nuevo aparato institucional en el sector de la minería. El 29 de Diciembre de 1992 por medio del decreto 2119 se reestructuró el Ministerio de Minas y Energía, el Instituto de Asuntos Nucleares - IAN y *Minerales de Colombia S.A.*, más conocida como *Mineralco*. Al respecto, es importante resaltar que con la reestructuración de

⁴⁹⁵ Véase: Fierro Morales, Julio. *Políticas mineras en Colombia*. Instituto Latinoamericano para una sociedad y un derecho alternativos - ILSA, 2012.

⁴⁹⁶ *Ibid.*

⁴⁹⁷ *Ibid.*

⁴⁹⁸ En relación con las regalías es importante aclarar que aunque el costo de los recursos naturales no renovables se considera ‘impagable’, en la medida que la tierra explotada tarda millones de años en recuperarse, esta figura jurídica se estableció como una contraprestación económica que deben pagar los particulares nacionales y extranjeros al Estado, a cambio de poder extraer y comercializar dichos recursos. Por su parte, el monto de esta contraprestación se tasa en función del tipo de material y del valor del mercado.

⁴⁹⁹ Artículo 361 de la Constitución Política de 1991 y Ley 141 de 1994 (modificada por la Ley 756 de 2002).

*Mineralco*⁵⁰⁰ que vino a reemplazar a la empresa estatal *Ecominas* instituida durante la década de los sesenta en el marco del proyecto de Estado desarrollista, se quiso establecer una institucionalidad que en armonía con la idea del Estado ‘regulador’ en el sector minero permitiera la flexibilización del régimen jurídico e institucional en la operación de las actividades mineras en cuanto al rol del Estado.

A la luz de los nuevos mandatos constitucionales también se revisó la estructura y las funciones que la Ley 1ª de 1984 le había asignado al Ministerio de Minas y Energía. A partir de 1992 la política minera estaría orientada a convertir a las empresas estatales del sector en organismos de carácter mixto o privado, promoviendo el aumento de la participación de capitales privados en estas empresas, las cuales a su vez, se convertirían en entidades de regulación y de vigilancia de las compañías privadas.

Estas reformas fueron realizadas en consonancia con lo señalado por el ex Presidente de la República de Colombia Cesar Gaviria Trujillo (1990 – 1994) quien enfatizó en la necesidad de mejorar el clima de inversión en el sector minero. Según Gaviria, la promoción del sector de la minería constituía uno de los principales retos para contribuir de manera permanente al desarrollo del país, por lo tanto, resultaba indispensable continuar en la labor de una reestructuración institucional orientada a la modernización de dicho sector para conseguir una mayor participación del sector privado. Para ello, era necesaria la formulación del Plan Nacional de Desarrollo Minero por medio de la Unidad de Planeación Minero-Energética del Ministerio de Minas y Energía en aras de identificar nuevas fuentes minerales y la producción de excedentes de materias primas para su exportación⁵⁰¹.

⁵⁰⁰ Congreso de la República de Colombia. Ley 2 de 1990 ‘por la cual se autoriza la transformación de una entidad descentralizada y se dictan otras disposiciones’. Artículo 1o. La Empresa Colombiana de Minas, “Ecominas”, creada mediante el Decreto 912 de 1968 y reorganizada por el Decreto 3161 del mismo año, podrá transformarse cuando el Gobierno Nacional así lo disponga, en una sociedad anónima del orden nacional, con capital estatal, personería jurídica, patrimonio propio e independiente y autonomía administrativa, sometida al régimen legal de las empresas industriales y comerciales del Estado, vinculada al Ministerio de Minas y Energía, cuyo nombre o razón social será Minerales de Colombia S.A., pudiendo utilizar la sigla “Mineralco S.A.”.

⁵⁰¹ Redacción *El Tiempo*, “Gaviria destaca desarrollo de la minería” en Diario *El Tiempo*, 22 de julio de 1994. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-178894>.

El ambiente favorable que se creó para la inversión extranjera en el sector de la minería llevó a que países como Canadá apoyaran decididamente la realización de reformas orientadas a liberalizar este sector⁵⁰². En 1997 que fue el año en el que el Banco Mundial emitió el famoso informe *Estrategia minera para América Latina y el Caribe* explicado en el capítulo III de esta tesis, el gobierno colombiano firmó el convenio '*Energy, Mining and Environment Project*' con el instituto canadiense *Canadian Energy Research Institute* – CERI⁵⁰³. Dicho convenio que hizo parte de un proyecto más amplio orientado al fortalecimiento institucional del sector público colombiano para el cual se otorgaron 11.3 millones de dólares⁵⁰⁴, tuvo por objeto, fortalecer institucionalmente los Ministerios del Medio Ambiente, Minas y Energía y sus entidades adscritas y crear un ambiente mas favorable para el desarrollo económico y social en Colombia de la mano de los inversionistas privados extranjeros.

Al respecto, es importante mencionar que la Contraloría General de la Nación cuestionó la firma del mencionado convenio, expresando su preocupación sobre las posibles consecuencias derivadas del mismo. Este organismo señaló específicamente que “cuando un gobierno invierte en otro país lo hace porque pretende obtener de este algún beneficio o una ventaja competitiva”⁵⁰⁵. El ente de control sostuvo que al menos en la primera etapa del proyecto definido en el dicho convenio se presentaba “una importante salida de información geocientífica y medioambiental, cuyo potencial de conocimiento se pierde para el país”⁵⁰⁶. Sin embargo, a pesar de estas preocupaciones y tras el proceso de reforma minera impulsado desde la década de los noventa en toda la región latinoamericana, en el año 2001 fue expedido en Colombia un nuevo código de minas por medio de la ley 685 de 2001. Una de las consecuencias más importantes que se produjeron con la expedición de este nuevo código, fue la de suprimir la posibilidad del Estado colombiano de ser empresario en el sector minero o de crear empresas mineras de carácter público o mixto. Esta restricción generó que las ganancias

⁵⁰² Fierro Morales, *Políticas mineras en Colombia*, 36.

⁵⁰³ Véase: *Canadian Energy Research Institute* en <http://www.ceri.ca/what-we-do-bedford>.

⁵⁰⁴ Véase: The North-South Institute. “Appendix 4: Canada’s Role in Mining Development in Colombia”. *Through Indigenous Eyes: Toward Appropriate Decision-Making Processes Regarding Mining On or Near Ancestral Lands*. 2002: 72.

⁵⁰⁵ Fierro Morales, *Políticas mineras en Colombia*, 37.

⁵⁰⁶ *Ibid.*

económicas para el Estado colombiano provenientes de la actividad minera se limitaran principalmente a los ingresos provenientes de las regalías⁵⁰⁷.

A partir del año 2000, también se emitieron otras normas como las que dieron lugar a los Planes Nacionales de Desarrollo Minero para los periodos 2002-2006, 2007-2010 y el Plan Visión 2019. Estos documentos también proyectaron a Colombia como un ‘país minero’, pero sin que se implementaran adecuadamente ciertas medidas necesarias para enfrentar dicho reto, como aquellas orientadas a establecer los lineamientos para la gestión de residuos contaminantes, las políticas agrarias o la protección de cuencas abastecedoras de agua⁵⁰⁸. Finalmente, con posterioridad a la expedición del código de minas de 2001 también se emitieron una gran cantidad de normas enmarcadas en los nuevos planes de desarrollo y en la política conocida como la ‘locomotora minera’ que se emitió bajo el gobierno de Juan Manuel Santos, las cuales, vendrían a reforzar las condiciones favorables para los inversionistas extranjeros en el sector minero que se venían configurando desde finales de los noventa.

En este orden de ideas, el objeto de este capítulo es explicar cuál fue la política minera que se configuró a través del marco jurídico colombiano especialmente a partir de las recomendaciones del BM y cómo se cristalizaron a través del aparato del Estado constitucional colombiano, las demandas de actores clave en el sector minero como ese organismo para la creación de un régimen favorable a la inversión extranjera. Este análisis va a permitir demostrar de qué manera las normas e instituciones que se emitieron hacen de un proceso de producción jurídica transnacional, en el que por un lado, el consentimiento del Estado colombiano frente a este tipo de actividades extractivas, se ha expresado a través de las distintas normas y actuaciones emanadas de sus autoridades, bajo la justificación del progreso del país, y bajo una visión unívoca del desarrollo que tiende a excluir otras comprensiones sobre el desarrollo y formas de vida. Y por otro lado, cómo han operado en ese proceso de producción jurídica transnacional mecanismos tales como la desregulación y la re regulación, en los que importantes actores de la política económica global como las compañías mineras transnacionales y organismos financieros internacionales, han tenido una gran influencia en la

⁵⁰⁷ *Ibid.*

⁵⁰⁸ *Ibid.*, 46.

configuración del nuevo aparato legal e institucional en el sector minero tal como se muestra en la Figura N°1⁵⁰⁹.

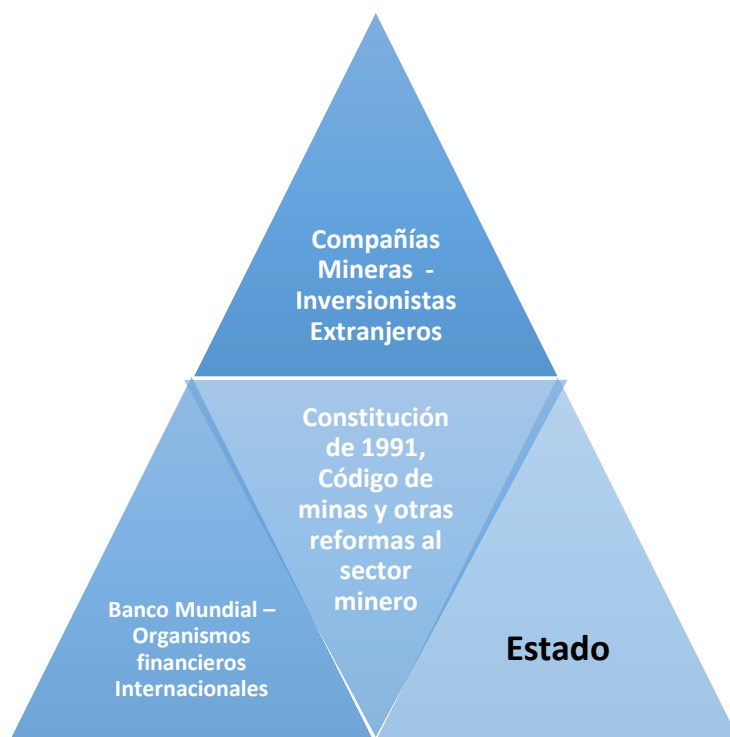


Figura N° 1. Gráfica de la arquitectura del proceso de diseño del marco jurídico e institucional de la minería en Colombia.

Fuente: Elaboración de la autora.

Esta figura, en efecto ilustra la influencia que han tenido las compañías mineras transnacionales en el proceso de configuración del marco legal en el sector minero en Colombia para que aquellas puedan realizar libremente sus actividades dentro del territorio colombiano, sin que la soberanía estatal constituya un obstáculo para el desarrollo de las mismas. La urgente necesidad de moneda circulante a través de las exportaciones que provee la inversión extranjera en el sector minero, es una de las razones que ha alegado el gobierno colombiano para justificar la cantidad de reformas implementadas y direccionadas todas ellas al facilitamiento de las actividades de las empresas transnacionales⁵¹⁰. Según David Szablowski, esta razón sumada a diversas condiciones prácticas y legales, ha provocado que

⁵⁰⁹ Para revisar los conceptos de producción jurídica transnacional, derecho transnacional, desregulación y re-regulación, véase el capítulo I de esta tesis.

⁵¹⁰ Szablowski, *Transnational law and local struggles*, 27.

los Estados latinoamericanos se vean constreñidos a atraer inversión extranjera en el sector minero en el marco del mercado global⁵¹¹.

Dicho lo anterior, en las secciones posteriores de este capítulo se van a explicar primero cuáles fueron las principales modificaciones y reformas legales e institucionales que se introdujeron en el sector minero especialmente a partir de la década de los años noventa en el ordenamiento jurídico colombiano. Segundo, cómo dichas modificaciones dieron lugar a la configuración de un régimen minero, que ha permitido articular el proyecto (neo) extractivista que es objeto de estudio en esta tesis, no sin antes hacer un recuento de los antecedentes normativos más importantes que tuvieron lugar en Colombia en periodos anteriores y que ponen en evidencia el cambio de la política minera que se produjo con la inserción del paradigma neoliberal. Al respecto, cabe aclarar que el énfasis que se hace en la primera sección de este capítulo en la segunda mitad del siglo XX como punto de partida de la genealogía que acá se presenta no desconoce los antecedentes que hubo durante la primera mitad del siglo XX y durante el siglo XIX en relación con la regulación minera en Colombia, sino que obedece al hecho de que en el periodo de la posguerra fue cuando el Estado logró ejercer de una manera más efectiva y durante un mayor periodo de tiempo la soberanía sobre los recursos naturales en el marco de los proyectos de Estado desarrollista de ese periodo.

Finalmente, la reconstrucción del marco normativo e institucional que se hace en este capítulo, va a permitir analizar en qué medida los dispositivos jurídicos que acá se describen, han permitido que se configure un régimen en extremo favorable a las actividades de minería de a gran escala en Colombia realizadas por las compañías transnacionales, permitiendo con ello que el país continúe reinsertándose permanentemente en una posición subordinada en el orden económico mundial en lo que atañe a las llamadas industrias extractivas y que se continúen reproduciendo a través de estas, ciertas jerarquías y patrones coloniales en un contexto de ‘colonialidad global’.

⁵¹¹ *Ibid.*

1. La transformación de la minería en Colombia en el siglo XIX.

Tal como lo explican los historiadores Marco Palacios y Frank Safford, durante la época de la colonia y parte de la primera mitad del siglo XIX en el occidente del país se encontraba el mayor número de depósitos de oro, que era el único producto importante de exportación en esos periodos⁵¹². En efecto, la Nueva Granada era percibida desde tiempos coloniales principalmente como proveedora de oro y no como fuente de productos tropicales, al punto que esta dio inicio a la era republicana sin que hubiera desarrollado modelos para el cultivo y la exportación de otros productos diferentes al oro, lo que la hizo dependiente del metal aurífero y provocó que estuviera rezagada en comparación con otros países⁵¹³.

Así, mientras que otros países como Venezuela y Ecuador eran considerados importantes exportadores de productos agrícolas, la Nueva Granada exportaba casi exclusivamente oro y solo hasta el despegue del Tabaco en 1845, el oro continuó siendo el principal producto de exportación⁵¹⁴. Al respecto, Salomón Kalmanovitz y Edwin López señalan que si bien la minería fue uno de los principales sectores de la economía colonial y de los primeros años de vida independiente, en los años posteriores se contrajo a un ritmo del 0,43% anual, lo cual tuvo un impacto importante en la economía nacional⁵¹⁵.

Estos autores explican que la minería era una de las principales ramas de la economía neogranadina y halonaba a otros sectores como el agrícola, el ganadero y el artesanal, por lo que el sector minero era considerado como líder de la economía colonial, en la cual, dicha

⁵¹² Palacios y Safford, *Historia de Colombia. País Fragmentado, Sociedad Dividida*, 20. Véase también: Restrepo, Vicente. *Estudio sobre las minas de oro y plata de Colombia*. Imprenta de Silvestre y Compañía, Bogotá, Impreso. 1888. Disponible en: <https://archive.org/details/estudiosobrelas00unkngoog>; Ospina Vásquez, Luis. *Industria y Protección en Colombia 1810 - 1930*. Biblioteca Colombiana de Ciencias Sociales FAES, 1978; Molina Londoño, Luis Fernando. “La industrialización de la minería de oro y plata en Colombia en el siglo XIX: Sociedad de Zancudo y Compañía Minera de Antioquia”. *Credencial Historia* 258 (2011). Disponible en: <http://www.banrepcultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia/numero-258/la-industrializacion-de-la-mineria-de-oro-y-plata-en-colombia-siglo-xix>; Meisel Roca, Adolfo y Maria Teresa Ramírez (eds). *Economía colombiana del siglo XIX*. Fondo de Cultura Económica, 2010; Ponce Muriel, Álvaro. *¿Cuál locomotora? El desalentador panorama de la minería en Colombia*. Debate, 2012.

⁵¹³ Palacios y Safford, *Historia de Colombia. País Fragmentado, Sociedad Dividida*, 26.

⁵¹⁴ *Ibid.*, 282 - 284; 333.

⁵¹⁵ Kalmanovitz, Salomón y Edwin López. “El ingreso colombiano en el siglo XIX”. *Economía colombiana del siglo XIX*. Fondo de Cultura Económica, 2010: 340.

actividad alcanzó a tener un crecimiento del 2.5% anual. Esta era una tasa notable sobre todo teniendo en cuenta que se trataba de una economía considerada como precapitalista⁵¹⁶. A esto también contribuyeron la implementación de algunas medidas como la política borbónica de reducción de los impuestos a la minería y los subsidios a sus insumos, en cuyo marco los impuestos pasaron de cerca del 22% del oro extraído a un 3% aproximadamente, haciendo que este sector fuera uno de los beneficiados con las exenciones⁵¹⁷.

Por su parte, Palacios y Safford explican que debido a la fragmentación histórica del territorio colombiano, la escala del comercio era muy pequeña, por lo que resultaba indispensable el impulso del comercio externo y de las exportaciones del que era considerado el principal producto de exportación para propiciar el crecimiento económico en el país. Igualmente la dependencia del oro como principal producto de exportación también hizo que las naciones Europeas se interesaran menos en otros productos que se podían producir en lo que hoy constituye el territorio colombiano⁵¹⁸.

En este contexto, durante el periodo republicano y tal como se explica en profundidad en la sección segunda del capítulo sexto de esta tesis, fueron las compañías extranjeras quienes con el aval del gobierno colombiano suplieron las tareas de los colonizadores españoles de extraer el oro para su exportación y permitieron mantener la relación de dependencia de la nueva república en relación con la explotación y comercialización de este producto hacia las naciones del norte. En la llegada de estos nuevos actores europeos también influyó la idea de ‘El nuevo Dorado’ que se había expandido en toda Europa y que implicaba el imaginario de una riqueza vasta e inagotable de la que había vivido el imperio español durante varios siglos.

En el caso de la región de Marmato que es el caso que se analiza en el capítulo sexto de esta investigación fueron la *Colombian Mining Association* y la *Mariquita and New Granada Mining Company*, las primeras compañías que se crearon para extraer el oro en esa región a comienzos del siglo XIX, y cuyos inversionistas se valieron de la necesidad de los

⁵¹⁶ *Ibid.*, 345 - 346.

⁵¹⁷ *Ibid.*

⁵¹⁸ Palacios y Safford, *Historia de Colombia. País Fragmentado, Sociedad Dividida*, 23.

gobernantes de la nueva República de financiar las guerras de independencia⁵¹⁹, por lo que las minas solo permanecieron bajo el dominio del gobierno republicano unos pocos años desde que este las expropió a las Reales Compañías de Minas una vez fue abolido formalmente el régimen colonial.

El gobierno colombiano orientado por la idea de que sus nuevos socios europeos iban a contribuir en que la nueva República se convirtiera en una Nación próspera, consideraba que los inversionistas extranjeros contaban con mejores herramientas técnicas y conocimientos científicos que el gobierno colombiano y que además este no tenía la capacidad de explotar las minas de manera eficiente. Esto explica por qué desde los inicios del nacimiento de la vida republicana se mantuvo una relación de dependencia en el que las nuevas repúblicas proveían a las naciones Europeas materias primas, mientras que estas aportaban el conocimiento técnico y científico. Al respecto, el historiador Robert Brew resaltó la introducción de instrumentos y herramientas tales como el molino de Pisonés (1825), las técnicas de fundición (1851), el monitor hidráulico (1878) y la draga para ríos (1888)⁵²⁰. Según Rodrigo Campuzano, estos avances permitieron el desarrollo de la minería de veta y la modernización de la minería de aluvión⁵²¹.

También cabe resaltar que el periodo republicano se caracterizó por la conformación de grandes monopolios a manos de los inversionistas extranjeros sobre las minas, situación que solo se llegaría a debatir hasta comienzos del siglo XX cuando se presentaron los primeros antecedentes de las políticas de nacionalización de recursos y de la posibilidad de que el Estado ejerciera el control sobre estos. Sin embargo, en la misma época y de manera contradictoria con esos impulsos nacionalistas, el gobierno nacional otorgó permisos para explotar las minas por largos periodos de tiempo comprendidos entre 20 y 70 años incluyendo las prórrogas, bajo la figura del contrato de concesión, que como se explica en esta tesis ha

⁵¹⁹ *Ibid.*, 184 – 185.

⁵²⁰ Brew, Roger. “La minería del siglo XIX”. *El desarrollo económico de Antioquia desde la independencia hasta 1920*. Banco de la República, 1977: 129 – 153.

⁵²¹ Campuzano Cuartas, Rodrigo. “Bibliografía de la historia minera colombiana. Balance y perspectivas”. *Historia y Sociedad*, 1 (1994): 42.

sido históricamente la figura contractual ideal en contextos coloniales y (pos)coloniales por otorgarle el privilegio y darle la prioridad a las compañías extranjeras de explotar ese metal.

En el siglo XIX, el privilegio que las compañías extranjeras tenían sobre las minas, llegó al punto que se les permitió a estas mantener el dominio sobre las minas incluso cuando estas estuvieran sin explotar impidiendo a otros particulares denunciar las minas no explotadas⁵²². Finalmente, cabe resaltar que a pesar del cambio que hubo en el régimen de la minería en Colombia a mediados del siglo XIX con la creación de la confederación granadina, a partir de la cual los Estados confederados pasaron a controlar los recursos minerales con excepción de la sal y las esmeraldas que seguían bajo el dominio del gobierno central, se mantuvo tanto por el gobierno central como por los poderes de los Estados confederados una política de exportación de materias primas bajo la cual se otorgaban grandes beneficios a las compañías extranjeras. En el marco de esta política, algunos de los Estados confederados como el Estado de Antioquia otorgaron excesivos privilegios a los inversionistas extranjeros, tales como la eliminación de los impuestos al comercio del oro o la expedición de la ley 292 de 1875 por medio de la cual se otorgaron a dichos inversionistas derechos a perpetuidad a cambio del pago por adelantado de impuestos equivalentes a 20 años⁵²³.

2. Del Estado concedente al desarrollista al Estado regulador: antecedentes del ‘boom’ minero.

Durante la primera mitad del siglo XX se habían emitido en Colombia una serie de normas orientadas a consolidar un modelo de minería basado principalmente en el ‘contrato de concesión’⁵²⁴. Este contrato llama especialmente la atención, por ser considerado

⁵²² Véase: Véase sección 2, capítulo VI de esta tesis.

⁵²³ Véase: Legislatura del Estado Soberano de Antioquia. Ley 292 de 1875 que adiciona y reforma el Código de Minas. Disponible en: http://bdigital.unal.edu.co/7309/92/libro_i_leyes.pdf.

⁵²⁴ Históricamente, el ‘contrato de concesión’ ha sido entendido como la forma jurídica ideal para extraer los recursos naturales en escenarios donde se busca proteger la inversión extranjera y atar la explotación de minerales sobre vastas extensiones de tierra por considerables periodos de tiempo. Sobre este punto, Sornarajah explica que el ‘contrato de concesión’ resulta bastante problemático desde la perspectiva de la noción democrática de la soberanía, ya que por medio de este tipo de contratos, los Estados suelen transferir amplios poderes soberanos a las compañías extranjeras a través de una especie de ‘soberanía virtual’. Como ejemplo el autor menciona lo ocurrido con las primeras compañías petroleras que operaban en escenarios coloniales y

históricamente como la forma jurídica ideal para extraer recursos naturales en escenarios típicamente coloniales y (pos)coloniales donde se busca por un lado, fortalecer la protección de la inversión extranjera, y por otro lado, sustraer del Estado la capacidad de explotar de manera directa los recursos naturales no renovables⁵²⁵.

A pesar de algunos intentos de políticas de nacionalización de recursos impulsados a principios del siglo XX bajo la política proteccionista de Rafael Reyes (1904 – 1909) o del proyecto intervencionista de Estado de los años treinta en cuyo marco se crearon una serie de instituciones orientadas a racionalizar la acción del Estado⁵²⁶, durante la primera mitad del siglo XX se establecieron principalmente especiales beneficios para las empresas extranjeras tales como la concesión de nuevas prórrogas para el desarrollo de las actividades mineras; la disminución del porcentaje de los impuestos que debían pagar; el desmonte del principio de accesión y el restablecimiento del principio de *res nullius*; y otro tipo de exenciones orientadas a evitar que estas empresas privadas perdieran sus derechos sobre las minas a pesar de no haber realizado actividades de explotación.

La incorporación de tales beneficios en favor de la explotación de recursos por parte de las compañías extranjeras durante ese periodo se explica también por el ‘boom’ exportador que se produjo en el segunda mitad del siglo XIX y que tal como se explicó en el capítulo II de esta

(pos)coloniales sobre extensas áreas de tierra y durante largos períodos de tiempo, a cambio del pago de regalías calculadas sobre la cantidad de petróleo producido a una tasa fija. Según Sornarajah, los ‘contratos de concesión’ son acuerdos jurídicos típicos de los contextos coloniales porque dichos acuerdos suelen presentarse cuando el Estado anfitrión no tiene una posición lo suficientemente fuerte para oponerse a las condiciones impuestas en tales contratos, cuando está sujeto al Estado de origen del inversor extranjero o cuando el gobernante depende de una potencia extranjera para poder mantenerse en el poder. Este autor también explica que la utilización de los ‘contratos de concesión’ guarda una estrecha relación con la protección de los llamados ‘derechos intangibles’, determinantes para la protección de la inversión extranjera. En este sentido, el ‘contrato de concesión’ es considerado como el principal vehículo de la inversión extranjera en materia de recursos naturales para poder crear, extender y proteger sus derechos, a través de la figura de los llamados ‘derechos intangibles’, los cuales, recaen sobre bienes inmateriales que en muchos casos suelen ser incluso más valiosos que los bienes físicos o materiales. Véase: Sornarajah, M. *The International Law on Foreign Investment*. Cambridge University Press, 2010: 38 – 41; 191 – 193; 279 - 289.

⁵²⁵ Dentro de las normas emitidas durante la primera mitad del siglo XX que reforzaron la política de la explotación de recursos naturales no renovables a manos de particulares y que fueron desmontando progresivamente la potestad del Estado de realizar actividades de minería de manera directa, se destacan las siguientes: la ley 30 de 1903; la ley 4 de 1909; la ley 37 de 1931; la ley 160 de 1936; el decreto 686 de 1942; la ley 81 de 1946; la ley 10 de 1950; la ley 18 de 1952.

⁵²⁶ Véase: sección 2 del Capítulo II de esta tesis.

tesis, autores como Topik y Wells se han referido a él como ‘la segunda conquista de América Latina’⁵²⁷. En lo que respecta específicamente a las actividades de explotación de recursos mineros en ese periodo, James Rippy llama la atención sobre la cantidad de compañías extranjeras de origen británico que se constituyeron en esa época en varios países de América Latina, incluyendo Colombia. Por esto, este autor se refiere a ese periodo como el segundo ‘boom’ de inversión extranjera británica en el sector minero, en cuyo marco más de la quinta parte de las compañías mineras británicas constituidas a finales del siglo XIX realizaban actividades de minería en territorio colombiano⁵²⁸.

Por su parte, Jose Antonio Ocampo señala que la mayoría de las expansiones económicas de los países latinoamericanos hasta la década de 1920 fueron lideradas por las exportaciones intensivas en recursos naturales⁵²⁹. Esto coincide con lo señalado por otros autores quienes sostienen que “hasta las primeras décadas del siglo XX las bases del desarrollo exportador colombiano estuvieron condicionadas por las economías de los países industrializados (factores externos)”⁵³⁰. En este orden de ideas, sobre el desarrollo de la minería durante la primera mitad del siglo XX, Gabriel Poveda sostiene lo siguiente:

“Durante los primeros años del siglo XX los metales preciosos siguieron siendo los únicos productos de la minería nacional. Hacia 1910 ó 1912 comenzó a producirse algo de hulla para las primeras locomotoras de vapor. En 1920 comenzó a perforarse en Barrancabermeja para producir petróleo. En 1930 y 1937 aparecieron las dos primeras cementeras que iniciaron la explotación de yacimientos de calizas. En 1941 se llegó al punto máximo de producción de oro, que desde entonces entró en un largo período de declinación, pero, en compensación, comenzó a aumentar la de minerales

⁵²⁷ Topik y Wells, *The Second Conquest of Latin America. Coffee, Henequen, and Oil during the Export Boom*, 1 - 28.

⁵²⁸ Rippy, James Fred. *British investments in Latin America: 1822 – 1949. A Case Study in the Operations of Private Enterprise in Retarded Regions*. University of Minnesota Press, 1959: 46 – 55. Para profundizar sobre este fenómeno, véase la sección 2 del capítulo VI de esta tesis.

⁵²⁹ Ocampo, José Antonio. “El sector externo de la economía en el siglo XIX”. Meisel, Adolfo y María Teresa Ramírez (eds.). *Economía colombiana del siglo XIX*. Fondo de Cultura Económica, 2010: 199.

⁵³⁰ Sánchez Torres, Fabio; Fazio, Antonella y María del Pilar López-Urbe. “Conflictos de tierra, derechos de propiedad y surgimiento de la economía exportadora en Colombia, 1850 – 1925”. *Economía colombiana del siglo XIX*. Fondo de Cultura Económica, 2010: 250.

no metálicos de uso industrial: azufre, calizas, arcillas, cuarzo, yeso y otros. Ya entonces en la economía colombiana la minería había perdido su tradicional importancia, al haber sido muy superada por la industria manufacturera, la agricultura, la ganadería y demás sectores”⁵³¹.

También es importante resaltar que el sector de la minería en la primera mitad del siglo XX va a ser más recordado por la fuerte presencia en el país de compañías norteamericanas, especialmente en el sector de la extracción de petróleo, las cuales se vieron altamente beneficiadas con las normas emitidas durante dicho periodo. En efecto, las inversiones provenientes de capital norteamericano se incrementaron considerablemente en el transcurso de la primera mitad del siglo XX. En un periodo de dieciséis años comprendido entre 1913 a 1929 dichas inversiones pasaron de 4 millones de dólares a 280 millones de dólares⁵³². El auge en la inversión extranjera en este sector también llevó a que en años posteriores se creara en Colombia el Ministerio de Minas y Petróleos a través del Decreto 0481 de 1952 y a que se expidiera el Código de Petróleos a través del Decreto 1056 de 1953⁵³³.

Posteriormente, a finales de los años sesenta, cuando se estaba consolidando el proceso de descolonización del mundo, y emergía el principio de la ‘soberanía permanente sobre los recursos naturales’, se produjo un punto de quiebre en la política minera colombiana con la expedición de la ley 60 de 1967 y la ley 20 de 1969, bajo el mandato del ex presidente de

⁵³¹ Poveda Ramos, Gabriel. “La minería colonial y republicana”. *Credencial Historia* 151 (2002). Disponible en: <http://www.banrepcultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia/numero-151/la-mineria-colonial-y-republicana>.

⁵³² Sobre este punto, el antropólogo Carlos Duarte explica que la compañía estadounidense *Standard Oil Co. of New Jersey*, hoy conocida como *Exxon Corporation*, y perteneciente a la familia Rockefeller, adquirió las acciones de la *Tropical Oil Company*. A su vez, la *Tropical Oil Company* en el año de 1921 dio inicio a los trabajos de la Concesión de Mares en el Magdalena Medio y posteriormente, el 5 de enero de 1926, la compañía *Gulf Oil Company* de los hermanos Mellon -empresa rival de la Exxon-, compró los derechos mayoritarios de la *Colombian Petroleum Company*. Por su parte, esta última explotó los yacimientos de la llamada ‘Concesión Barco’ hasta el 9 de septiembre de 1981. Véase: Duarte Carlos, “Cronología N°4: El modelo de la concesión Minera Colombiana” en *Cronologías de la legislación minera colombiana*, 2012.

⁵³³ Presidente (E) de la República de Colombia, Roberto Urdaneta Arbeláez; Ministro de Hacienda y Crédito Público, Antonio Álvarez Restrepo; Ministro de Minas y Petróleos, Rodrigo Noguera Laborde. Decreto 1056 de abril 20 de 1953. ‘Por el cual se expide el Código de Petróleos’. Disponible en: <https://www.minminas.gov.co/documents/10180/23517/21693-2165.PDF>.

Colombia Carlos Lleras Restrepo (1966 – 1970) ⁵³⁴. La política en el sector minero que se cristalizó en las leyes emitidas bajo el gobierno de Lleras Restrepo y que pretendía modificar la orientación de la política minera de la primera mitad del siglo XX, que favorecía primordialmente a las compañías mineras extranjeras, guardaba consonancia con la intención de los Estados ‘desarrollistas’ en América Latina durante los años sesenta y setenta, de acuerdo a las ideas de la industrialización, modernización e intervención.

Tal como se explicó en el segundo capítulo de esta tesis, este proceso tuvo lugar en toda la región latinoamericana a partir de la década de los años sesenta y se caracterizó por la intensificación de extracción de recursos en los países del sur global. En este proceso la recién creada organización de Naciones Unidas jugó un papel importante, al emitir una serie de resoluciones por medio de las cuales se estableció el principio de ‘soberanía permanente sobre los recursos naturales’ de los llamados países ‘insuficientemente desarrollados’ dentro de los cuales se ubicaban no solo a los países africanos sino a los llamados países del tercer mundo de otros continentes como los países latinoamericanos.

El gobierno de Lleras Restrepo se caracterizó así por contar con una política de fuerte intervencionismo estatal en cuyo marco se promovieron importantes cambios legislativos como la famosa reforma constitucional de 1968. Bajo su mandato también se crearon varias entidades gubernamentales como el Departamento Nacional de Planeación, organismo que también fue parte de la política de planeación que adoptó el Estado colombiano desde el periodo de la posguerra, dentro de la estrategia para alcanzar un desarrollo industrial en el país. El Plan de Desarrollo ‘*Planes y Programas de Desarrollo*’ ⁵³⁵ impulsado en 1969 bajo el gobierno del ex Presidente Lleras Restrepo denominado ‘*De la transformación nacional*’, no

⁵³⁴ Carlos Lleras Restrepo fue elegido como Presidente de Colombia para el periodo comprendido entre 1966 y 1970 en representación del Partido Liberal Colombiano. Lleras Restrepo fue el tercer presidente del llamado ‘Frente Nacional’, el cual fue un acuerdo político firmado entre los partidos más tradicionales en Colombia: el partido liberal y el partido conservador, para alternarse el poder por periodos de cuatro años. Este acuerdo tenía por objetivo darle fin al periodo de ‘La Violencia’ en Colombia que se produjo por la polarización entre estas dos tendencias políticas. Los gobernantes que fueron elegidos en el marco del ‘Frente Nacional’ fueron: Alberto Lleras Camargo (1958 – 1962); Guillermo León Valencia (1962 – 1966); Carlos Lleras Restrepo (1966 – 1970); Misael Pastrana Borrero (1970 – 1974); Alfonso López Michelsen (1974 – 1978); y Julio César Turbay Ayala (1978 – 1982).

⁵³⁵ Presidencia de la República de Colombia. *Planes y Programas de Desarrollo (1969-1972)*. Disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND_Carlos_Lleras_Restrepo_Introduccion.pdf.

alcanzó a ser aprobado por el Congreso de la República. Sin embargo, esto no fue obstáculo para que el ex Presidente impulsara una número considerable de reformas que contaron con un importante componente en el ‘desarrollo regional’.

En este contexto, se emitió la Ley 60 de 1967⁵³⁶, cuyo propósito se enmarcó dentro de la política impulsada por Lleras Restrepo de potencializar al sector minero y de hidrocarburos para desarrollar la industria nacional y abastecer el mercado local. En esta ley se señalaron una multiplicidad de modalidades de contratación para la realización de las actividades mineras, tales como la adjudicación, el aporte, el arrendamiento, la concesión y el permiso. Dicha ley hizo énfasis en tres aspectos principales: *primero*, se estableció la obligación de los beneficiarios de los diversos contratos de exploración y explotación mineras de atender de manera preferente las necesidades nacionales y de transformar parcial o totalmente dentro del país, las materias primas que fueran extraídas de manera efectiva; en *segundo lugar*, estableció la potestad del gobierno nacional de fijar y aumentar el monto de las regalías, participaciones y beneficios que no estuvieran previamente determinados en la legislación vigente de la época ni en los contratos atrás referidos; y *por último*, le otorgó al gobierno la facultad de declarar áreas de reserva minera en cualquier parte del territorio nacional para destinarlas a investigaciones especiales del Ministerio de Minas y Petróleos.

Por su parte, por medio de la Ley 20 de 1969⁵³⁷ se reafirmó el principio de ‘soberanía permanente sobre los recursos naturales’, se reiteró que el subsuelo era propiedad de la Nación, se declaró la industria minera como de utilidad pública o de interés social y se creó el ‘contrato de asociación’. Una de las disposiciones más llamativas de la ley fue la que señaló que los derechos de los particulares sobre las minas se extinguirían a favor de la Nación si en un periodo de tres años a partir de la vigencia de la ley, los titulares de los derechos sobre las minas no iniciaban ninguna actividad económica al interior de las mismas, o si una vez iniciada se extinguiría por más de un año⁵³⁸.

⁵³⁶ Congreso de la República de Colombia. Ley 60 de 1967 ‘Por la cual se dictan algunas disposiciones sobre transformación, adjudicación y contratación de minerales’.

⁵³⁷ Congreso de la República de Colombia. Ley 20 de 1969 ‘Por la cual se dictan algunas disposiciones sobre minas e hidrocarburos’.

⁵³⁸ *Ibid.*, Artículo 3.

En el mismo sentido, la Ley 20 de 1969 estableció que cuando fuera necesario el gobierno podría decretar cualquier tipo expropiación incluyendo aquella sobre los derechos sobre las minas, para iniciar actividades mineras o para aumentar la producción de las minas en beneficio de la economía nacional. La ley también dispuso que en los yacimientos ubicados dentro de las llamadas reservas especiales del Estado solo podrían realizarse actividades de exploración y explotación mineras a través de empresas de la Nación o de sociedades de economía mixta con una participación oficial mínima del 51% del capital. Finalmente, la ley estableció que en relación con los derechos mineros otorgados a favor de inversionistas extranjeros, el gobierno tenía la facultad de acordar con estos una participación equitativa de capital colombiano -de naturaleza pública o privada-, así como la forma de conservar o de aumentar dicha participación.

Tanto la Ley 60 de 1967 como la Ley 20 de 1969 fueron reglamentadas por medio del Decreto 1275 de 1970⁵³⁹. En este decreto se reiteraron los objetivos de dichas leyes los cuales estaban orientados a la extracción y transformación de los recursos naturales y materias primas en aras del desarrollo de la industria nacional. Asimismo, en el mencionado decreto se hizo explícita la política de sustituir las importaciones, aumentar las exportaciones y de incrementar la producción de artículos elaborados, semielaborados y terminados. Las normas que desarrollaron la política minera en Colombia y que fueron emitidas bajo el gobierno de Lleras Restrepo, fueron un claro reflejo del intento ‘desarrollista’ de los países de la región latinoamericana de orientar sus políticas económicas hacia la nacionalización de los recursos y hacia la participación del Estado en la renta minera, y de reorientar las actividades de minería en beneficio del desarrollo industrial del país. Este intento se llevó a cabo a través de disposiciones legales que si bien no prohibían la llegada de capital extranjero, si ejercían cierto control sobre el mismo y promovían su articulación con la inversión de capital nacional (público o privado) en este tipo de actividades.

⁵³⁹ Presidente de la República de Colombia, Carlos Lleras Restrepo y Ministro de Minas y Petróleos, Carlos Gustavo Arrieta. Decreto 1275 de 1970 ‘Por el cual se reglamentan las leyes 60 de 1967 y 20 de 1969 y se dictan otras disposiciones sobre minas’.

A estas normas se sumó la creación de empresas estatales para administrar la exploración y explotación de los recursos naturales de manera directa o por medio del ‘contrato de asociación’. La creación de estas compañías llevó al desplazamiento de la figura del ‘contrato de concesión’ y a su sustitución por otros tipo de acuerdos jurídicos que como el contrato de asociación, eran más acordes con la idea de la explotación de los recursos de manera directa por parte del Estado. Ese fue el caso de la *Empresa Colombiana de Minas – Ecominas* y de la *Empresa Colombiana de Esmeraldas*, creadas por medio de los Decretos 912 y 3161 de 1968, o de la *Empresa Colombiana Colombiana de Petróleos – Ecopetrol* que si bien había sido creada en 1951 con la reversión del Estado colombiano de la Concesión de Mares, solo hasta 1970 adoptó su primer estatuto orgánico, con lo cual se ratificó su carácter de empresa industrial y comercial del Estado vinculada al Ministerio de Minas y Energía. Es importante resaltar que con la creación de las empresas estatales *Ecominas* y *Ecopetrol*, el Estado a través de estas entidades podía explorar directamente o celebrar diferentes acuerdos jurídicos tales como los contratos de asociación, en los cuales, a diferencia de los contratos de concesión, el Estado contaba con una participación importante tanto en la planeación como en la operación de las actividades mineras como en la percepción de las utilidades.

El mismo año en el que el Ministerio de Minas y Petróleos cambió su nombre por el de Minas y Energía, el 28 de octubre de 1974 se emitió el decreto 2310⁵⁴⁰, bajo el gobierno del ex Presidente de Colombia Alfonso López Michelsen⁵⁴¹. Esta norma fue de gran trascendencia para el país debido a que con ella se abolió el régimen de concesiones en materia de hidrocarburos. El cambio introducido en esta norma implicó que la *Empresa Colombiana de Petróleos - Ecopetrol* se convertiría en la principal entidad encargada de realizar y administrar

⁵⁴⁰ Presidente de la República de Colombia, Alfonso López Michelsen. Decreto 2310 de 1974 ‘Por medio del cual se dictan normas sobre abolición del régimen de concesiones en materia de hidrocarburos y se adiciona el Artículo 58 del Decreto 2053 de 1974’.

⁵⁴¹ Alfonso López Michelsen fue elegido como Presidente de Colombia para el periodo comprendido entre 1974 y 1978 y fue el quinto Presidente de Colombia elegido en el marco del ‘Frente Nacional’. En palabras de López Michelsen, el Plan Nacional de Desarrollo Social Económico y Regional ‘*Para cerrar la brecha*’ tenía como objetivo superar el modelo tradicional de desarrollo y particularmente la idea de desarrollo que había regido durante 30 años y que estaba orientada principalmente a la modernización de la economía. Según López Michelsen resultaba indispensable proteger a ciertos sectores vulnerables cuyo número había aumentado en los últimos años debido a distintas falencias de las políticas de desarrollo anteriores. Véase: Departamento Nacional de Planeación. Plan de Desarrollo Social, Económico y Regional 1975 – 1978 ‘*Para cerrar la brecha*’. Disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/Lopez_Presentacion.pdf.

las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos, de manera directa o a través de ‘contratos de asociación’ o de otra naturaleza distinta a la de los de concesión.

Al eliminarse el régimen basado en el ‘contrato de concesión’, el nuevo ‘contrato de asociación’ adquirió una gran relevancia especialmente por las especiales facultades que este implicaba para las autoridades estatales. A diferencia del ‘contrato de concesión’, el nuevo ‘contrato de asociación’ le otorgaba al Estado la facultad de injerir en las operaciones mineras realizadas por los particulares. Este nuevo régimen obligaba a las empresas privadas a actuar de manera coordinada con las empresas mineras estatales especialmente en la fase de ‘explotación’ de los recursos.

Finalmente, a finales de los años ochenta también se produjo otro giro importante en Colombia en materia minera. En este periodo se emitieron dos decretos de gran trascendencia para la política minera en el país: el primero fue el Decreto 1994 de 1989 por medio del cual se estableció la posibilidad de expropiar ‘sin indemnización’ la propiedad privada donde se encontraran ubicados yacimientos mineros y petroleros; y el segundo fue el Decreto ley 2655 de 1988 por medio del cual se expidió el código de minas, cuyo objetivo principal fue el de regular las relaciones público-privadas de la propiedad minera en Colombia a través de la creación de un régimen de carácter mixto. El código de minas de 1988 también privilegió el contrato de asociación sobre el de concesión, a la vez que reguló otros aspectos de especial trascendencia, tales como el establecimiento de la clasificación entre la minería a pequeña, mediana y gran escala; la definición y clasificación de los llamados títulos mineros (exploración, explotación y aportes mineros); y la delimitación de zonas mineras al interior de los territorios de los pueblos indígenas y las comunidades negras.

Dado que el propósito del código de minas fue tratar de resolver la disputa sobre el control público-privado de los recursos naturales, esta norma constituyó un importante esfuerzo por regular las relaciones entre el Estado y los particulares en este sector y por mantener la participación de la nación en los recursos mineros. En relación con este último aspecto, se destacan los artículos 48 y 49 según los cuales el Ministerio de Minas tenía la potestad de otorgarles a sus entidades la facultad de explorar o explotar depósitos o yacimientos mineros

por medio de la figura de los aportes mineros, que en algunos sectores como el del carbón era la única forma posible de titulación⁵⁴². Igualmente, de acuerdo al artículo 69 del código, las concesiones solo podían otorgarse por un término de 30 años no prorrogable y una vez concluido este periodo, las instalaciones y equipos debían dejarse en buen estado en manos del Estado⁵⁴³.

3. El régimen minero a partir de la Constitución de 1991 a la luz de la política de ‘apertura económica’.

Las modificaciones en el sector minero que se insertaron en Colombia a partir de la Constitución de 1991, estuvieron orientadas por las transformaciones políticas y económicas de finales del siglo XX, las cuales a su vez, se irradiaron en el proceso constituyente que dio lugar a esa carta y en la administración del ex Presidente Cesar Gaviria Trujillo (1990 – 1994), cuyo gobierno ha sido calificado como el punto de inflexión en la inserción del proyecto neoliberal en Colombia. Algunos de los rasgos principales de ese gobierno, fueron la política conocida como ‘apertura económica’ y la concepción del mercado como eje del desarrollo económico. Estas características responden a los puntos centrales del Plan Nacional de Desarrollo de ese gobierno, más conocido como *‘La Revolución Pacífica’* y que se concentraron en tres puntos: (i) la apertura de las fronteras a los productos extranjeros; (ii) la

⁵⁴² **Presidencia de la República de Colombia. Decreto 2655 de 1988. Artículo 48. Aporte minero.** El aporte minero es el acto por el cual el Ministerio otorga a sus entidades adscritas o vinculadas que tengan entre sus fines la actividad minera, la facultad temporal y exclusiva de explorar y explotar los depósitos o yacimientos de un o varios minerales que puedan existir en un área determinada. **Artículo 49. Solicitud de aporte.** El aporte se otorgará a solicitud de la entidad interesada previa justificación técnica, y será renunciable por ésta, en toda o en parte, en cualquier tiempo. Las áreas renunciadas podrán explorarse y explotarse por terceros bajo el régimen común a menos que se refieran a piedras preciosas y semipreciosas, carbón, sal gema o minerales radiactivos, que no podrán explorarse y explotarse sino por el mencionado sistema de aportes.

⁵⁴³ **Presidencia de la República de Colombia. Decreto 2655 de 1988. Artículo 69. Término del contrato.** La duración de los contratos de concesión será de treinta (30) años contados a partir de su inscripción en el Registro Minero. Los trabajos y obras de desarrollo y montaje, se realizarán en los plazos señalados en el Programa de Trabajos e Inversiones aprobado y deberán estar terminados dentro de los cuatro (4) primeros años. Es entendido que el tiempo no utilizado en las obras y trabajos mencionados se agregará al periodo de explotación. **Artículo 74. Reversión.** Al vencimiento de los contratos de concesión de gran minería el contratista está obligado a dejar en estado de funcionamiento los equipos, instalaciones y obras mineras que para entonces estén en uso o actividad y a entregar, a título de reversión gratuita, todas las propiedades muebles e inmuebles adquiridas con destino o en beneficio exclusivo de la explotación y de las operaciones anexas de transporte externo y embarque de minerales, siempre que estas últimas no estuvieren también destinadas al servicio de otras explotaciones del mismo concesionario o de sus filiales y subsidiarias (...).

modernización del Estado, la creación de nuevos mercados y la erradicación de los monopolios estatales; y (iii) la inversión social orientada a la población más vulnerable⁵⁴⁴.

Bajo la consigna '*Bienvenidos al futuro*'⁵⁴⁵ y las banderas del gobierno de la 'apertura económica' y la modernización del mercado, bajo el gobierno de Gaviria se abrió el camino para poder llevar a cabo en Colombia algunos de las reformas impulsadas desde el Banco Mundial a través del llamado 'Consenso de Washington', tales como las reformas impositivas, la eliminación a las barreras a la inversión extranjera, la política de privatización y venta de las empresas públicas, la desregulación de los mercados y la protección de la propiedad privada, entre otras.

Dentro de las medidas impulsadas por el gobierno de César Gaviria, cuyo Ministro de Comercio Exterior fue Juan Manuel Santos (posteriormente Presidente de Colombia entre los años 2010 – 2014 y 2014 – 2018), se destacan aquellas que estuvieron orientadas a la flexibilización laboral (Ley 50 de 1990), la liberalización del comercio exterior a través del desmonte de aranceles y de otros requisitos para la realización de importaciones (Conpes 2494 de 1990)⁵⁴⁶, el establecimiento de un nuevo régimen de promoción y protección de la inversión extranjera (Conpes 2490 de 1990⁵⁴⁷ y Conpes 2572 de 1991⁵⁴⁸), la desregulación del mercado de capitales (Ley 45 de 1990), la desregulación del sector de las telecomunicaciones (Decretos 1900 y 1901 de 1990), el impulso del comercio exterior, del desarrollo tecnológico y de la productividad y la eficiencia (Ley 7 de 1991), la privatización del mercado de divisas y la eliminación del monopolio estatal sobre el control de cambios (Ley 9 de 1991), la privatización de la infraestructura portuaria a través de la eliminación de monopolios estatales y de la creación de un régimen de concesión portuaria (Ley 1 de 1991), la regulación y ajuste de la banca central (Ley 31 de 1992), la regulación en materia de cambios monetarios

⁵⁴⁴ Departamento Nacional de Planeación, Plan de Desarrollo Económico y Social 1990 – 1994 'La Revolución Pacífica'. Disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/Gaviria_Prologo.pdf.

⁵⁴⁵ Redacción *El Tiempo*, "Ha renacido la esperanza" en el diario *El Tiempo*, 8 de julio de 1991. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-115292>.

⁵⁴⁶ Véase: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Economicos/2494.pdf>

⁵⁴⁷ Véase: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Economicos/2490.pdf>

⁵⁴⁸ Véase: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Economicos/2572.pdf>.

internacionales, incluyendo las inversiones de capital extranjero (Decreto 1735 de 1993), entre otras.

A este intento de ‘apertura económica’ y de modernización del Estado, que implicó la implementación de una serie de reformas de tipo estructural, también se sumaron otras reformas orientadas a fortalecer la promoción y la protección de la inversión extranjera en el sector minero, que incluyeron la firma de acuerdos o tratados internacionales de inversión. La implementación de instrumentos económicos de este tipo para poder llevar a cabo el proyecto de liberalización económica, también partía de la idea de que los actores privados debían asumir un rol protagónico en la tarea de modernización del Estado a través del crecimiento económico.

Los documentos atrás mencionados, emitidos por el Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES, específicamente el 2490 de 1990 y el 2572 de 1991, fueron clave para poder llevar a cabo la idea del gobierno de poder hacer más competitivo el mercado interno, de la mano de la inversión extranjera. Para esto fue necesario hacer una serie de ajustes en el ordenamiento interno, orientados a eliminar las barreras que impedían el ingreso de capital extranjero al país y a garantizar los derechos de propiedad de los inversionistas extranjeros, incluyendo aquellos relacionados con las cláusulas de ‘expropiación indirecta’ y de ‘trato justo y equitativo’. Las nuevas disposiciones que se introdujeron al ordenamiento jurídico colombiano también eran concordantes con las reformas de ajuste estructural, atrás explicadas, que fueron impulsadas en el marco del ya mencionado ‘Consenso de Washington’ y que buscaban integrar al país a la economía mundial y al nuevo orden económico global.

Una de las reformas más importantes fue la introducida por medio del Acto Legislativo 01 de 1999, que modificó el artículo 58 de la Constitución Política de 1991⁵⁴⁹. Esta norma establecía la posibilidad de que se pudieran llevar a cabo expropiaciones, no sujetas a revisión judicial ni a pagos por compensación, cuando se alegaran razones de equidad. Por esta razón, la Corte

⁵⁴⁹ El artículo 58 de la Constitución Política de 1991 establecía lo siguiente: “ (...) el legislador, por razones de equidad, podrá determinar los casos en que no haya lugar al pago de indemnización, mediante el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara. Las razones de equidad, así como los motivos de utilidad pública o de interés social, invocados por el legislador, no serán controvertibles judicialmente”.

Constitucional Colombiana en la sentencia C-358 de 1996 con ponencia de los magistrados Carlos Gaviria Díaz y José Gregorio Hernández Galindo, dispuso que la figura de la expropiación indirecta⁵⁵⁰ como estaba consignada en el tratado de inversión objeto de revisión, contrariaba el texto constitucional.

En este sentido, la Corte declaró exequible el “Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno del Reino Unido, la Gran Bretaña e Irlanda de Norte, por el cual se promueven y protegen las inversiones”, pero condicionó la declaratoria de exequibilidad de dicho convenio, alegando que “las cláusulas de tratamiento nacional y de la Nación más favorecida, contenidas en el Convenio bajo examen, quedan sujetas a las restricciones que el artículo 100 de la Constitución consagra para el ejercicio de los derechos de los extranjeros”⁵⁵¹. Sobre este punto, la Corte Constitucional Colombiana argumentó lo siguiente:

“El convenio prohíbe a las partes, de modo terminante, una forma de expropiación que el artículo 58 de la Carta expresamente autoriza. Ahora bien: es indudable que de aceptarse como válida la restricción que se viene analizando, contenida en el convenio, se estaría avalando un trato diferente (discriminatorio), preferente para los nacionales y las empresas originarias del Estado que con Colombia suscribe el Tratado y, consecuentemente, más gravoso para las personas y empresas de otros países y, además, específicamente, para los nacionales colombianos”⁵⁵².

Según la Corte, “Mientras la Carta autoriza la constitución de un arbitrio rentístico, por mandato del legislador, en función de un interés público o social (lo que puede implicar la nacionalización de una actividad que antes podía ser cumplida por extranjeros), el literal en cuestión la prohíbe de manera terminante. Que en un Estado social de derecho deba inhibirse

⁵⁵⁰ La cláusula de expropiación directa se refiere generalmente a la potestad del Estado de despojar de la propiedad sobre un bien a un inversionista, apropiándose forzosamente de la propiedad de los particulares por actos administrativos o acciones legislativas. Mientras que la expropiación indirecta se refiere a cualquier otra medida que pueda redundar en la afectación de la propiedad de un particular, sin que se haga explícito que se trata de una acción expropiatoria como tal y de la que se puedan ver beneficiados otros terceros distintos del Estado.

⁵⁵¹ Corte Constitucional Colombiana, sentencia C-358 de 1996. Magistrados Ponentes: Carlos Gaviria Díaz y José Gregorio Hernández Galindo. Véase: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/C-358-96.htm>.

⁵⁵² *Ibid.*

el legislador de perseguir fines de interés público o de utilidad social, que el Constituyente le señala, en aras del estímulo a la inversión extranjera, es algo que pugna con la esencia de esa forma de organización política, plasmada en la Carta de 1991. El literal en cuestión es, pues, abiertamente transgresor de la letra y el espíritu de la Constitución”⁵⁵³. (Subrayado fuera de texto).

Como respuesta a esa decisión del tribunal constitucional, el gobierno nacional, argumentando que la existencia de dicha disposición hacía menos competitivo al Estado colombiano en la economía global y era contraproducente frente al objetivo de atraer inversión extranjera, impulsó una reforma constitucional para adaptar el ordenamiento jurídico colombiano al estándar internacional conocido como ‘Fórmula Hull’, según el cual no puede haber expropiación sin una indemnización pronta y efectiva⁵⁵⁴.

Asimismo, para garantizar las obligaciones contraídas por el Estado colombiano en el marco de los tratados interacionales de inversión, el ente estatal decidió suscribió en 1992⁵⁵⁵ la Convención para unirse al Convenio MIGA – *Multilateral Investment Guarantee* o *Convenio Constitutivo del Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones*, elaborado por el Banco Mundial en 1985 para fomentar el flujo de inversiones en los llamados países en vía de desarrollo⁵⁵⁶.

⁵⁵³ *Ibid.*

⁵⁵⁴ Velásquez Ruiz, Marco Alberto. Tesis Doctoral: *The Colliding Vernacullars of Foreign Investment Protection and Transnational Justice in Colombia: A Challenge for the Law in a Global Context*. York University – Osgoode Hall University School. Mayo de 2016: 78 – 80; 150 – 153. Disponible en: <http://digitalcommons.osgoode.yorku.ca/phd/26/>. Véase también: Schneiderman, *Constitutionalizing Economic Globalization. Investment Rules and Democracy’s Promise*, 2008.

⁵⁵⁵ El Convenio MIGA fue remitido el 14 de octubre de 1992 por el Ministerio de Relaciones Exteriores al Congreso de la República de Colombia, el cual a su vez lo aprobó por medio de la ley 149 de 1995. Véase: Véase: Corte Constitucional Colombiana, sentencia C-203 de 1995. Magistrado Ponente: José Gregorio Hernández Galindo. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/1995/C-203-95.htm>.

⁵⁵⁶ **Convenio Constitutivo Del Organismo Multilateral De Garantía De Inversiones – MIGA. Artículo 2.** El objetivo del Organismo será propiciar el flujo de inversiones para fines productivos entre los países miembros, y en especial hacia los países miembros en desarrollo, complementando de esta manera las actividades del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y de la Corporación Financiera Internacional y otras instituciones internacionales de financiamiento del desarrollo. A fin de cumplir su objetivo, el Organismo: a) otorgará garantías, incluidos coaseguros y reaseguros, contra riesgos no comerciales respecto de inversiones realizadas en un país miembro y provenientes de otros países miembros; b) realizará actividades complementarias apropiadas para promover el flujo de inversiones hacia los países miembros en desarrollo y entre los mismos, y c) ejercerá

Por otro lado, el gobierno colombiano se decidió adherirse en 1995⁵⁵⁷ al Convenio sobre Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones entre Estados y Nacionales de otros Estados, que establece el *Centre for Settlement of Investment Disputes* – ICSID o *Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones* con sede en la oficina principal del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento del Banco Mundial del Grupo del Banco Mundial⁵⁵⁸. Cabe recordar aquí que el Estado colombiano junto con otros países de la región latinoamericana, se había rehusado a firmar este instrumento tres décadas antes, cuando se aprobó su primer borrador en 1964. Sin embargo, en el marco de la política de ‘apertura económica’ de finales del siglo XX, estos dos instrumentos jurídicos del Banco Mundial, tanto el MIGA como el ICSID fueron considerados indispensables para atraer inversión extranjera al país y para garantizar los derechos de los inversionistas.

Argumentando la necesidad de armonizar la política minera en Colombia con la Constitución de 1991, y teniendo en cuenta que este sector ha sido uno de los ámbitos de especial interés de la inversión extranjera, desde la década de los años noventa se impulsaron una serie de reformas que permitieron establecer una política de desregulación de los recursos mineros. Dentro de las disposiciones de la Constitución de 1991 orientadas a regular la actividad minera y el control sobre los recursos naturales no renovables se destacan los artículos 80⁵⁵⁹, 332⁵⁶⁰, 334⁵⁶¹, 360⁵⁶² y 361⁵⁶³. A través de estas disposiciones constitucionales, por un lado se

todas las demás facultades concomitantes que sean necesarias o deseables para la consecución de su objetivo. Véase: <http://investmentpolicyhub.unctad.org/Download/TreatyFile/2807>.

⁵⁵⁷ El Convenio Sobre Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones entre Estados y Nacionales de otros Estados fue aprobada por medio de la ley 267 de 1965. Véase: Corte Constitucional Colombiana, sentencia C-422 de 1996. Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/1996/C-442-96.htm>.

⁵⁵⁸ Véase: <http://investmentpolicyhub.unctad.org/Download/TreatyFile/2768>.

⁵⁵⁹ **Constitución Política de 1991. Artículo 80.** El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. Asimismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.

⁵⁶⁰ **Constitución Política de 1991. Artículo 332.** El Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes.

⁵⁶¹ **Constitución Política de 1991. Artículo 334.** La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para

estableció la idea de que la propiedad de los recursos del subsuelo y de los recursos naturales no renovables residía en el Estado y no en la Nación⁵⁶⁴; y por otro lado, se incorporó la salvedad de los llamados ‘derechos adquiridos’ sobre dichos recursos por parte de particulares. También se hizo énfasis en el papel del Estado como agente planificador y regulador en el sector minero y no como empresario, y en la importancia del componente del desarrollo sostenible en la realización de las actividades mineras. Igualmente, para cumplir con dichos objetivos se empezó a gestar una nueva institucionalidad en el sector minero con la creación de la Unidad de Planeación Minero Energética – UPME, por medio de la Ley 143 de 1993 y del Decreto 2119 de 1991.

Al respecto, cabe recordar que de acuerdo a lo explicado en el capítulo segundo de esta tesis, algunas de las constituciones que se impulsaron desde finales del siglo XX en los países latinoamericanos incluyendo a Colombia, trajeron consigo una contradicción que en ocasiones ha resultado casi irresoluble. Dicha contradicción se explica porque por un lado, en la

racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. (...) El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones. (...).

⁵⁶² **Constitución Política de 1991. Artículo 360.** La explotación de un recurso natural no renovable causará, a favor del Estado, una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte. La ley determinará las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables. Mediante otra ley, a iniciativa del Gobierno, la ley determinará la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios. Este conjunto de ingresos, asignaciones, órganos, procedimientos y regulaciones constituye el Sistema General de Regalías.

⁵⁶³ **Constitución Política de 1991. Artículo 361.** Los ingresos del Sistema General de Regalías se destinarán al nacimiento de proyectos para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales; al ahorro para su pasivo pensional; para inversiones físicas en educación, para inversiones en ciencia, tecnología e innovación; para la generación de ahorro público; para la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y conocimiento y cartografía geológica del subsuelo; y para aumentar la competitividad general de la economía, buscando mejorar las condiciones sociales de la población. (...).

⁵⁶⁴ El artículo 332 de la Constitución de 1991, según el cual el ‘Estado’ es dueño del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, modificó la concepción del Código de Minas que había sido expedido a través del decreto 2655 de 1988, según el cual, los recursos y el subsuelo pertenecían a la ‘Nación’. Con este cambio, el nuevo orden constitucional colombiano, en concordancia con los lineamientos que debían seguir los nuevos regímenes mineros en el mundo, quiso asegurar el control ‘estatal’ de los recursos naturales y minerales, ya fuera para explotarlos directamente o para conceder su explotación a inversionistas privados. De esta manera se evitaba que los grupos étnicos que quisieran reivindicar su estatus de ‘nación’ por contar con una identidad común, una cultura y un territorio, pudieran reclamar la soberanía o el control sobre dichos recursos.

Constitución de 1991 se estableció un amplio un catálogo en materia de derechos, pero al mismo tiempo se introdujeron disposiciones en materia económica que han impedido de manera paradójica, avanzar plenamente en la garantía de los derechos contenidos en el generoso listado que prescribe el texto constitucional.

El sector de la minería en Colombia no fue la excepción a esta paradoja. Durante la década de los años noventa se emitieron una serie de normas orientadas a regular diferentes mandatos constitucionales que protegían derechos de diversa índole y que al mismo tiempo guardaban una relación directa e indirecta con las ‘nuevas’ políticas mineras en Colombia. Dentro de estas normas se encuentran la Ley 70 de 1993 por medio de la cual se reconocieron derechos y mecanismos de protección de las comunidades negras; la Ley 99 de 1993 más conocida como la Ley General Ambiental; la Ley 134 de 1994 que regula los mecanismos de participación ciudadana; la Ley 141 de 1994 por medio de la cual se crea el Fondo Nacional de Regalías y la Comisión Nacional de Regalías y se regula el derecho del Estado a recibir regalías; la Ley 388 de 1997 conocida como la ley de ordenamiento y desarrollo territorial; el Decreto 1320 de 1998 por medio del cual se reglamentó la consulta previa con las comunidades indígenas y negras para la explotación de los recursos naturales dentro de su territorio; la Ley 488 de 1998 por la cual se dictaron normas en materia tributaria y otras disposiciones fiscales de las entidades territoriales; el Decreto 879 de 1998 que reguló los planes de ordenamiento territorial; entre otras.

Varias de estas normas y de las reformas impulsadas a partir de la década de los noventa, lejos de armonizar la actividad minera con los nuevos mandatos y derechos constitucionales permitieron profundizar las contradicciones en que incurría la misma Constitución. Esta contradicción consiste en que por un lado, la carta constitucional refuerza la protección de la iniciativa privada, y por otro lado, contempla varias disposiciones que incorporan ‘la cuestión ambiental’ y que velan por los derechos de los pueblos y comunidades que pueden verse afectadas con las actividades mineras.

Por su parte, el contenido de las disposiciones constitucionales que reconocían tanto la propiedad del Estado sobre el subsuelo y los recursos naturales no renovables como los

derechos adquiridos de los particulares adquiridos previamente, fue ratificado en la Ley 97 de 1993. Por medio de esta ley, se aclaró por un lado el contenido de la ley emitida a finales de los años sesenta que permitía un reconocimiento excepcional de la propiedad privada sobre los hidrocarburos; y por otro lado se ratificó la procedencia de medidas cautelares en disputas judiciales donde se cuestionara si la propiedad de las minas tanto de materiales metálicos como de hidrocarburos estaba en cabeza del Estado o de particulares.

En este orden de ideas, a partir de las reformas impulsadas en el sector minero después de la Constitución de 1991, se modificó sustancialmente el proyecto de nacionalización de recursos que se intentó instaurar en Colombia desde finales de la década de los sesenta con la Ley 20 de 1969⁵⁶⁵. Como se explicó en líneas anteriores, esta ley planteaba un modelo de explotación de recursos sujeto a la tutela y liderazgo del Estado, el cual, empezó a sufrir algunas transformaciones desde finales de los años setenta y posteriormente, a finales de los ochenta, con el modelo mixto que se intentó incorporar en Colombia a través del código de minas de 1988 (Decreto 2655 de 1988).

Con las reformas impulsadas desde la década de los noventa, se reforzó entonces la participación de capital privado en las empresas estatales mineras convertidas en organismos de carácter mixto, a la vez que se desincentivó la participación directa del Estado en las actividades de exploración y explotación minera, relegando con ello la participación estatal a la recepción de renta minera por concepto de regalías. Con esto, se hizo énfasis en el rol del Estado de regulación y control de las actividades de minería, funciones que estarían orientadas principalmente por un modelo de enclave de tipo exportador.

Dentro de las reformas que se impulsaron en el sector de la minería durante la década de los años noventa se destaca la que se promovió bajo el gobierno del ex Presidente Ernesto Samper Pizano (1994–1998), quien conformó un grupo de trabajo a finales de 1995 con el propósito de elaborar un proyecto de reforma al código de minas. Particularmente, por medio del documento Conpes 2898 de 1997 se definieron algunos de los aspectos de dicha reforma tales

⁵⁶⁵ Esta ley limitó el reconocimiento de la propiedad privada de yacimientos petrolíferos y mineros a aquellos que hubieran sido descubiertos antes del 22 de diciembre de 1969.

como la eliminación de los aportes mineros, la extensión de los contratos de concesión a cincuenta años, la licitación de áreas con gran potencial minero y la reversión discrecional de los bienes al final de los contratos mineros⁵⁶⁶.

Uno de los objetivos de esta reforma era modificar el marco institucional y legal de la industria extractiva y corregir algunos de los aspectos que resultaban más problemáticos y que representaban un obstáculo para llevar a cabo la idea de la liberalización de la política minera. Así se expresó en el documento Conpes 2898 donde se señaló lo siguiente:

“Los criterios y directrices que se establecen a continuación buscan el desarrollo de la industria minera en el país, fundamentándose en una penetración creciente en los mercados internacionales, la ampliación de la demanda interna y la incorporación de nuevas tecnologías a los procesos productivos. El marco legal y de contratación en el sector minero debe ajustarse a las características de la inversión en la industria, para lo cual el Ministerio de Minas y Energía presentó un proyecto de ley ante el Congreso, el cual deberá gestionarse para ser aprobado durante el primer semestre de 1997 (...)”⁵⁶⁷.

Dentro de los aspectos que se querían corregir se encontraban: el exceso de discrecionalidad de los funcionarios públicos; la duplicidad de funciones; la cantidad de trámites requeridos para obtener los títulos mineros; la congelación de áreas a través de las reservas especiales del Estado; la inequidad entre los contratos de aporte minero, cuyas condiciones se discutían y se aprobaban entre las partes, y los de concesión minera, que estaban regulados por las leyes que se aprobaron durante la década de los años noventa⁵⁶⁸.

Por su parte, dos de los puntos más llamativos de la reforma minera impulsada bajo el gobierno Samper fueron en primer lugar, el relacionado con la eliminación de reservas especiales con el propósito de evitar que se congelaran áreas que tuvieran un potencial

⁵⁶⁶ Ministerio de Minas y Energía y Departamento Nacional de Planeación. Documento Conpes 2898 “Estrategias para el fortalecimiento del sector minero colombiano”. MINMINAS-DNP: UINF: DIMEN. Bogotá, 15 de enero de 1997. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/CONPES/Econ%C3%B3micos/2898.pdf>

⁵⁶⁷ *Ibid.*

⁵⁶⁸ Pardo Becerra, “Propuestas para recuperar la gobernanza del sector minero colombiano”, 184.

minero; y en segundo lugar, la posibilidad de recuperar el papel del Estado como empresario a pesar de la existencia de un ambiente proclive a vender la participación pública o estatal de grandes proyectos mineros. Este proyecto de reforma, sin embargo, solo logró tener un debate en la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes del Congreso de la República, y posteriormente fue archivado por no haber logrado un consenso con las comunidades indígenas⁵⁶⁹.

El proyecto de reforma que se llevó a cabo en 1996 conocido como el proyecto Aramburu, es también uno de los más recordados durante la década de los noventa. Este proyecto estuvo liderado por la abogada Luisa Fernanda Aramburu⁵⁷⁰, directiva de la *AngloGold Ashanti* y quien ha sido asesora de otras empresas como la compañía *Corona Goldfields*, filial de la compañía norteamericana *Conquistador Mines*. Sobre este punto, cabe recordar que uno de los conflictos en que estuvo envuelta la compañía *Corona Goldfields* representada por la abogada Aramburu, fue el relacionado con la disputa de territorios frente a los pequeños mineros de Río Viejo en el sur de Bolívar⁵⁷¹. Uno de los propósitos del proyecto Aramburu era dismantlar la empresa estatal *Minercol*⁵⁷², lo cual implicaba dismantlar la actividad estatal de explotación minera. Asimismo, este proyecto también estimulaba la iniciativa privada en la

⁵⁶⁹ *Ibid.*

⁵⁷⁰ La abogada Luisa Fernanda Aramburu se ha desempeñado como Directora Adjunta de Concesiones y propuestas mineras de la compañía transnacional *AngloGold Ashanti* y como representante legal de varias empresas mineras, entre las cuales se encuentran Sociedad Exploraciones Pantanos SAS, Exploraciones Chaparral Colombia SAS, Exploraciones Chocó Colombia SAS, B2Gold Colombia Ltd, Compañía Minera de Caldas SA, Continental Gold Colombia SA y Corona Goldfields. Asimismo, es importante aclarar que algunas de estas empresas, como Exploraciones Chaparral Colombia SAS, Exploraciones Chocó Colombia SAS o Sociedad Exploraciones Pantanos SAS son a su vez filiales de la compañía *Anglo Gold Ashanti* -que es una de las veinte compañías que cuenta con más títulos mineros en Colombia-. La ventaja para la compañía de tener este tipo de filiales en Colombia radica en que a través de estas, la AGA puede realizar actividades de exploración minera de bajo perfil para evitar el control social en caso de que se presenten conflictos con las comunidades asentadas en los territorios objetos de extracción. Esta estrategia puede resultar muy útil dada la mala reputación de la empresa con las comunidades en proyectos como el de La Colosa en el departamento del Tolima. Asimismo, esta estrategia permite limitar la responsabilidad de la empresa por las operaciones realizadas en las minas. Véase: Colombia Solidarity Campaign. *La Colosa: una muerte anunciada. Informe Alternativo acerca del proyecto de Minería de Oro de Anglo Gold Ashanti, en Cajamarca, Tolima, Colombia*. 2013: 19, 32 – 39. Disponible en: [https://www.colombiasolidarity.org.uk/attachments/article/610/LA%20COLOSA Una%20Muerte%20Anunciada.pdf](https://www.colombiasolidarity.org.uk/attachments/article/610/LA%20COLOSA%20Una%20Muerte%20Anunciada.pdf)

⁵⁷¹ Duarte, Carlos. “Implementación y crisis del actual sistema de gobernabilidad minera en Colombia: el modelo de enclave exportador”. *Análisis Político* 25.74 (2012): 8.

⁵⁷² Presidente de la República de Colombia. Decreto 1679 de 1997. ‘Por el cual se fusionan las Sociedades Mineras de Colombia S.A. Mineralco y Colombiana de Carbón Limitada Ecocarbón en la Empresa Nacional Minera Ltda. Minercol’.

explotación minera a través de incentivos tributarios y de la firma de contratos de ‘explotación exclusiva’ que de aprobarse redundarían principalmente en beneficio de compañías como la *Corona Golfields*, que era asesorada por la autora del proyecto. A estos incentivos se sumaban otros de tipo ambiental así como el otorgamiento de nuevas minas a las empresas privadas para su explotación y la flexibilización de las ‘zonas excluibles de la minería’⁵⁷³.

En este contexto, es importante destacar como ya se mencionó, la influencia que durante la década de los años noventa tuvo Canadá en las reformas mineras impulsadas en Colombia para la consolidación del proyecto minero que se estaba impulsando en el país. Tal como se mencionó en líneas anteriores, algunos agentes de entidades canadienses como el *Canadian Energy Research Institute* – CERI bajo el patrocinio de la agencia gubernamental canadiense *Canadian International Development Agency* o CIDA brindaron su asesoría técnica al gobierno colombiano en el año de 1997 para la elaboración de una propuesta de reforma de la legislación minera en el país⁵⁷⁴.

Sobre este punto, cabe señalar que la CIDA, la cual se fusionó en el año 2013 con el *Department of Foreign Affairs and International Trade*, es decir, con el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Comercio de Canadá, es una agencia del gobierno canadiense que tiene como misión gestionar los esfuerzos de ayuda pública al desarrollo y orientarlos para aliviar la situación de las poblaciones en situación de pobreza⁵⁷⁵. Por su parte, de acuerdo a las recomendaciones de la CIDA emitidas a través del CERI, el gobierno colombiano debía

⁵⁷³ Duarte, “Implementación y crisis del actual sistema de gobernabilidad minera en Colombia: el modelo de enclave exportador”, 8.

⁵⁷⁴ Véase: The North-South Institute. “Appendix 4: Canada’s Role in Mining Development in Colombia”, 71 – 74; Grupo de Trabajo sobre Minería y Derechos Humanos en América Latina. *El impacto de la minería canadiense en América Latina y la responsabilidad de Canadá. Resumen Ejecutivo del Informe presentado a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. 2014: 26. Disponible en: http://www.dplf.org/sites/default/files/report_canadian_mining_executive_summary.pdf; MiningWatch Canada y SENSAT-Agua Viva, *Tierras y conflicto, extracción de recursos, derechos humanos y la responsabilidad social empresarial: las empresas canadienses en Colombia*. 2009: 9. Disponible en: http://miningwatch.ca/sites/default/files/tierras_y_conflicto.pdf.

⁵⁷⁵ En el año 2012 el partido de la oposición del parlamento en Canadá, emitió un informe donde se denunciaba la utilización de los dineros de la CIDA en beneficio de los intereses privados de las compañías mineras canadienses. Al respecto, véase: Mining Watch Canada Poor Mining Companies? Parliamentary Committee Report Calls for CIDA Giveaway to Canadian Private Sector. 2012. Disponible en: <http://www.miningwatch.ca/news/poor-mining-companies-parliamentary-committee-report-calls-cida-giveaway-canadian-corporations>

fortalecer su institucionalidad en el sector minero y particularmente los Ministerios de Ambiente y de Minas y Energía a través de acciones como aquellas orientadas a la transferencia tecnológica. Asimismo, dicha agencia resaltó la importancia de establecer lazos con organizaciones y entidades canadienses para tales propósitos, incluyendo la firma de convenios de cooperación internacional.

Tal como se explicó en líneas anteriores, dados los términos del Convenio llamado '*Energy Mining and Environment Project*' que se firmó entre el CERI y el gobierno colombiano, la Contraloría General de la Nación llamó la atención sobre la importancia de examinar en el marco de dicho documento, el grado de reciprocidad de los beneficios obtenidos por cada una de las partes, sobre todo teniendo en cuenta el alto nivel de información geológica estratégica que obtuvo Canadá sobre Colombia a través de dicho Convenio⁵⁷⁶.

Posteriormente, bajo el gobierno del ex Presidente Andrés Pastrana Arango (1998-2002) también se promovió un proyecto de reforma minera que estuvo a su vez influenciado fuertemente por el proyecto financiado por el gobierno canadiense atrás mencionado y que sería la base para el nuevo código de minas que finalmente sería aprobado a comienzos del siglo XX a través de la Ley 685 de 2001⁵⁷⁷. En esta ocasión la elaboración del borrador del proyecto que daría lugar al nuevo código de minas fue encargada por el Ministerio de Minas y Energía a la firma *Martínez, Córdoba y Abogados Asociados*⁵⁷⁸, la cual no solo es reconocida por asesorar a importantes entidades públicas como la Unidad de Planeación Minero

⁵⁷⁶ Fierro Morales, *Políticas mineras en Colombia*, 36 - 37.

⁵⁷⁷ El 18 de marzo de 2002, el North-South Institute remitió una carta al Sub-Committee on Human Rights and International Development of the Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade, manifestándole su preocupación por la influencia que había tenido la agencia gubernamental canadiense CIDA en la elaboración del nuevo Código de Minas que fue emitido en Colombia a través de la ley 685 de 2001, y particularmente por las repercusiones que tendría la nueva regulación en los territorios de poblaciones especialmente vulnerables, como las comunidades indígenas. Este instituto llamó la atención particularmente sobre la falta de un adecuado proceso de consulta previa en el proceso de elaboración del código y sobre las limitaciones que implicaba la nueva regulación para los territorios de las comunidades indígenas. The North-South Institute. "Appendix 4: Canada's Role in Mining Development in Colombia", 72 – 73.

⁵⁷⁸ Véase: http://www.martinezcordoba.com/index.php?option=com_content&view=article&id=29&Itemid=30

Energética – UPME sino por representar a varias de las grandes empresas mineras que operan en el país⁵⁷⁹.

De esta manera, tal como se ilustra en la Figura N° 2 se emitió en Colombia un nuevo código de minas a través de la Ley 685 de 2001 en el marco de un proceso típico de producción jurídica transnacional que contó con la participación de varios actores tanto en el ámbito doméstico como en el ámbito global. Con esta norma se modificó de manera sustancial la política minera del país, asignándole al Estado un rol de fiscalización y de promoción de la minería, restringiendo su papel como empresario y limitando las ganancias derivadas de la actividad minera a un mínimo porcentaje de regalías, el cual es a su vez considerado como el más bajo de la región latinoamericana.

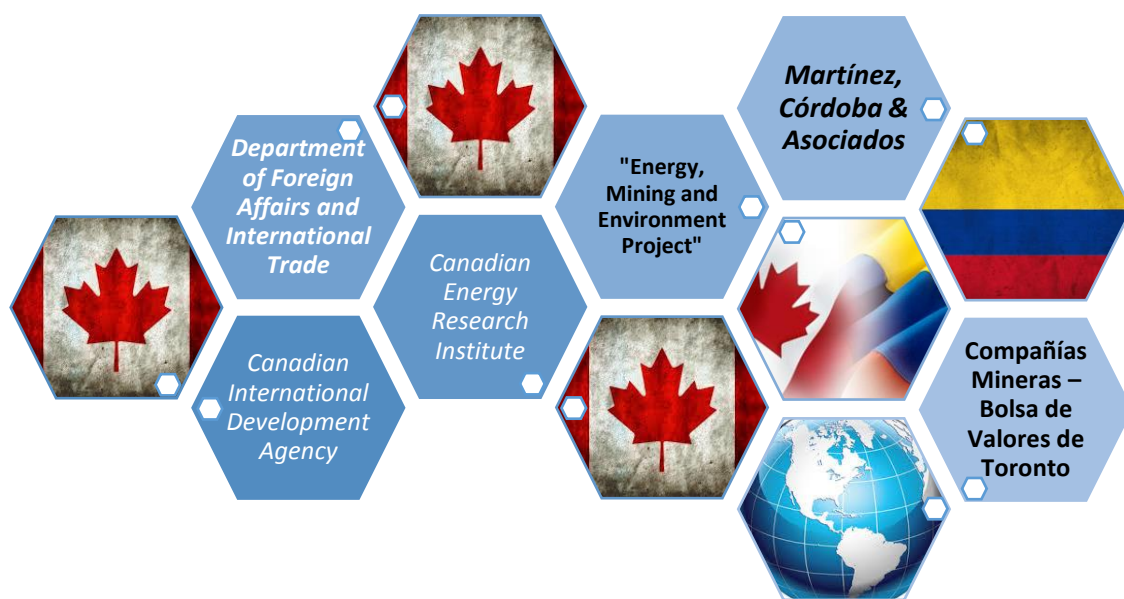


Figura N° 2. Gráfica del ‘enmarañamiento’ de los actores transnacionales en el diseño de la política minera en Colombia en un contexto de gobernanza global.

Fuente: Elaboración de la autora.

⁵⁷⁹ Dentro de las compañías asesoradas por la firma Martínez, Córdoba y Asociados se encuentran: Acerías Paz del Río S.A., Carboneras California Dos S.A, Carbones Colombianos del Cerrejón S.A., Colombia Global Group, Mining Business S.A.S, Colombia Gold AG, Eco Oro Minerals Corp. Sucursal Colombia, International Coal Company Ltd., London Mining Ltd., New Granada Energy Corporation, entre otras. Véase: http://www.martinezcordoba.com/index.php?option=com_content&view=article&id=16&Itemid=15.

4. El nuevo Código de Minas: La Ley 685 de 2001.

Las reformas a la legislación minera en Colombia que tuvieron lugar a partir de los años noventa y que desencadenaron en la expedición del nuevo código de minas a través de la Ley 685 de 2001, estuvieron fuertemente influenciadas por los intereses privados de actores transnacionales como las compañías mineras canadienses e inversionistas extranjeros, así como por los lineamientos de instituciones financieras como el Banco Mundial, que tenían como propósito homogenizar las políticas mineras en los diferentes países de América Latina.

Dado el ambiente propicio a nivel global para promover reformas mineras en los países del sur global, que se ajustaran a los nuevos estándares de la industria minera en el mundo, se expidió en Colombia el nuevo código de minas con la asesoría de la reconocida firma de abogados *Martínez, Córdoba y Abogados Asociados*. Con la nueva legislación se introdujeron varias disposiciones orientadas a hacer de Colombia un país más competitivo en la industria minería a nivel mundial. Con el nuevo código se fortaleció el principio que opera en el derecho minero que reza ‘primero en el tiempo, primero en el derecho’; se le otorgó a la industria minera y a la inversión extranjera el carácter de ‘utilidad pública’ y de ‘interés social’; se reafirmó la disposición constitucional según la cual el Estado -y no la Nación- es el dueño del subsuelo y de los recursos naturales no renovables; se promovió el acceso de los inversionistas mineros a las actividades mineras a través de la liberalización de ciertas áreas; se reconoció el derecho automático del inversor a explotar después de concluido el periodo de exploración; se estableció la posibilidad de transferir parcial o totalmente el contrato de concesión a un tercero con el único requisito de notificar a la autoridad minera del cambio realizado; se le otorgó al inversor una mayor estabilidad en materia fiscal; se incorporó el principio de no discriminación a favor de los inversores extranjeros; se creó un registro público de títulos mineros para que los inversionistas pudieran acceder a la información sobre las áreas disponibles; se eliminó la diferencia que traía la legislación anterior entre la pequeña minería y la gran minería y se creó ‘la prohibición de prohibir la minería’.

Dicho lo anterior, a continuación se explicarán cuatro de los aspectos más relevantes que fueron regulados en el código de minas del 2001 y que constituyen a su vez cuatro de los ejes

estructurantes en la configuración del régimen legal que se instaló a partir de la expedición de dicho código para dar lugar a un nuevo modelo minero. Los cuatro aspectos son los siguientes: (i) el resurgimiento del ‘contrato de concesión’; (ii) el manejo ‘ambiental’ de la minería; (iii) los incentivos fiscales y tributarios para la actividad minera; y (iv) las participación de los pueblos indígenas y las comunidades negras en los proyectos mineros.

4.1. El resurgimiento del contrato de concesión.

Para garantizar la continuidad y seguridad de los derechos de los inversionistas sobre las minas, en el nuevo código se le dio un mayor alcance al contrato de concesión, al establecer que bastaba con la firma de un solo contrato de este tipo para que el inversionista pudiera operar sobre la mina en las diferentes etapas del proceso minero, desde la exploración hasta el cierre y abandono de la mina⁵⁸⁰. También se estableció un periodo para este contrato equivalente a 30 años, prorrogable por 30 años más y se dispuso que en caso de que el plazo adicional de prórroga llegara a expirar, el inversionista al que se le había concesiionado el área objeto de extracción, tendría prioridad para que le fuera otorgado un nuevo contrato de concesión⁵⁸¹.

La seguridad y estabilidad del inversionista también se vio reforzada con la disposición que le permite a este explotar automáticamente la mina, una vez concluidas las operaciones de exploración. De esta manera se introdujo un cambio sustancial en relación con la diferenciación que se hacía en la legislación anterior entre la licencia para explorar y la licencia para explotar. Este cambio que respondió a la idea de unificar bajo un solo contrato todas las operaciones realizadas por el inversor en las diferentes etapas del proceso minero⁵⁸².

Tal como se explicó secciones anteriores de esta tesis, el contrato de concesión que fue la figura jurídica introducida en la política minera colombiana durante la primera mitad del siglo XX, para facilitar las actividades mineras y primordialmente aquellas realizadas por las

⁵⁸⁰ Congreso de la República de Colombia. Ley 685 de 2001 ‘Por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones’. Artículo 45 y siguientes.

⁵⁸¹ *Ibid.*, Artículo 70 y siguientes.

⁵⁸² *Ibid.*, Artículo 58.

compañías mineras británicas y petroleras norteamericanas que tuvieron una fuerte presencia en Colombia en esa época, ha sido considerado desde tiempos coloniales la forma jurídica ideal para proteger primordialmente la inversión extranjera en escenarios extractivistas. Esto obedece a que bajo esta modalidad jurídica se busca suprimir la posibilidad de que, tal como lo estableció el nuevo código de minas, el Estado explote de manera directa los recursos naturales no renovables, garantizando de esta manera el control por parte de las compañías extranjeras sobre vastas extensiones de tierra y por extensos periodos de tiempo.

El resurgimiento del contrato de concesión en Colombia a través de la expedición del código de minas del 2001 y en el marco de la inserción del proyecto neoliberal de finales del siglo XX, buscaba fortalecer nuevamente las actividades de los inversionistas extranjeros, brindarles seguridad jurídica y restringir la posibilidad de que el Estado fuera operador o participara directamente en la exploración y explotación de las actividades mineras. Esta política se emitió de acuerdo a los lineamientos del Banco Mundial señalados en la *Estrategia Minera para América Latina y el Caribe*, explicada en el capítulo tercero de esta tesis, y estipuló el rol del Estado en el sector minero como un agente meramente ‘regulador’ y el del sector privado como ‘operador’ e ‘inversor’.

Al respecto, Sornarajah señala que históricamente el contrato de concesión se ha caracterizado por ciertas particularidades, tales como: operar durante periodos de tiempo considerables que equivalen usualmente a más de medio siglo; establecer condiciones que les permitan a las compañías tener cierta inmunidad frente a las posibles injerencias del Estado; establecer el pago de regalías a cambio de la realización de las actividades de extracción; contener las llamadas ‘cláusulas de estabilización’ para congelar las condiciones estipuladas en la ley al momento de la firma del contrato frente a posibles cambios por eventuales coyunturas; introducir otro tipo de cláusulas que tienen por objeto excluir la aplicación de las leyes internas del país de acogida y restringir las posibles modificaciones en estas leyes, sometiendo

al contrato a normas más abstractas como los ‘principios generales del derecho’ o las ‘directrices que prevalecen en la industria’⁵⁸³.

Dadas las características del ‘contrato de concesión’, este ha sido considerado como una de las modalidades jurídicas más apetecidas en escenarios coloniales y (pos)coloniales. Esto se explica porque este tipo de contratos suelen presentarse cuando el Estado anfitrión no tiene una posición lo suficientemente fuerte para oponerse a las condiciones impuestas por los inversionistas extranjeros, cuando el Estado donde se realizan las operaciones mineras está sujeto al Estado de origen del inversor extranjero o cuando el gobernante depende de una potencia extranjera para poder mantenerse en el poder⁵⁸⁴.

A partir de lo anterior se explica por qué en Colombia este contrato fue reincorporado al ordenamiento jurídico en dos ocasiones: la *primera*, durante la primera mitad del siglo XX cuando se produjo un ‘boom’ minero de la inversión extranjera en el marco de lo que Topik y Wells denominaron la ‘segunda conquista’ de América Latina’; y la *segunda*, a finales de los años noventa cuando se produjo el ‘boom’ minero en el continente latinoamericano en el contexto de la finalización de la guerra fría, y que trajo consigo la llegada masiva de nuevos inversionistas extranjeros en el sector, dando lugar con ello a lo que se podría denominar parafraseando la categoría de Topik y Wells como la ‘tercera conquista’.

4.2 El manejo ambiental de la minería.

En relación con la incorporación del componente ambiental en las actividades mineras, el código de minas estableció algunas disposiciones que permitieron la flexibilización de la regulación de ese componente en el sector minero, por estar orientadas principalmente a atraer inversión extranjera⁵⁸⁵. Esta norma señaló específicamente que para la realización de las actividades mineras debían tenerse en cuenta ciertos lineamientos técnicos en materia ambiental, que fueron llamados ‘Guías Ambientales’. La inclusión de estos lineamientos en la

⁵⁸³ Sornarajah, *The International Law on Foreign Investment*, Cambridge University Press, 2010: 38 – 41; 191 – 193; 279 - 289.

⁵⁸⁴ *Ibid.*

⁵⁸⁵ *Ibid.*, Artículo 194 y siguientes.

legislación minera fue la respuesta frente a la decisión de las autoridades colombianas de eliminar del código de minas el requisito de solicitud de una licencia ambiental para poder iniciar la fase de exploración en el proceso minero⁵⁸⁶.

La eliminación de este requisito⁵⁸⁷, aspecto que no fue corregido por el decreto 1728 de 2002⁵⁸⁸, por el decreto en el decreto 2820 de 2010⁵⁸⁹, ni por el decreto 2041 de 2014 por medio el cual se reformó el proceso de licenciamiento ambiental, significó que los inversionistas solo tenían la obligación de solicitar una licencia ambiental para la fase de explotación, mientras que para la fase de exploración solo debían guiarse por lineamientos voluntarios como los contenidos en la llamada *Guía Minero Ambiental para la Exploración*⁵⁹⁰, en las ‘Guías Ambientales’ del código de minas⁵⁹¹ y en otras disposiciones también de tipo voluntario como la norma ISO 14001 de 2004, las ‘Buenas Prácticas’ señaladas por la Corporación Financiera Internacional - CFI del Banco Mundial y las directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales.

Dicha reforma trajo como consecuencia que en la fase de exploración las empresas solo debían presentar un plan de trabajos y obras, así como un Estudio de Impacto Ambiental – EIA, que además era elaborado por las mismas compañías para demostrar la factibilidad del

⁵⁸⁶ Rubiano Galvis, Sebastián. “La regulación social y ambiental de la minería en Colombia: comentarios al proyecto de ley de reforma del Código de Minas” *Políticas Públicas* 38 (2012): 4. Véase también: Cabrera Leal, Mauricio y Fierro Morales, Julio. “Implicaciones ambientales y sociales del modelo extractivista en Colombia”. *Minería en Colombia. Fundamentos para superar el modelo extractivista*. Contraloría General de la República, 2103: 112.

⁵⁸⁷ El requisito de obtener una licencia ambiental para la fase de exploración en las actividades de minería había incorporado al ordenamiento jurídico colombiano mediante el decreto 1753 de 1991, sin embargo posteriormente fue eliminado a través del decreto 501 de 1995. Asimismo, la eliminación de dicho requisito fue ratificada posteriormente por el código de minas del 2001, por el decreto 1728 de 2002, por el decreto 2820 de 2010 y por el decreto 2041 de 2014.

⁵⁸⁸ Presidencia de la República de Colombia. Decreto 1728 de 2002 ‘por el cual se reglamenta el Título VII de la Ley 99 de 1993 sobre la licencia ambiental’.

⁵⁸⁹ Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Decreto 2820 de 2010 ‘por medio del cual se reglamenta el Título VII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales’.

⁵⁹⁰ Véase: https://www.anm.gov.co/sites/default/files/normativas/guia_mineroambiental_de_exploracion.pdf

⁵⁹¹ Según lo establecido en la Resolución 1023 de 2005 las llamadas Guías Ambientales para la Minería no son vinculantes jurídicamente pues constituyen simplemente documentos técnicos de consulta y de orientación conceptual y metodológica para apoyar la gestión ambiental de los proyectos, obras y demás actividades mineras. Véase: <https://www.anm.gov.co/sites/default/files/Documentos/cartilladirectricesocde.pdf>.

proyecto⁵⁹². Esta flexibilidad en materia ambiental fue aún más problemática si se tiene en cuenta que en el código de minas de 2001 no se excluyeron de las actividades mineras ciertas áreas donde se encontraban ubicados ecosistemas estratégicos tales como los páramos y los humedales Ramsar. Este aspecto solo fue corregido casi 10 años después a través de la Ley 1382 de 2010, por medio de la cual se reformó el código de minas⁵⁹³ y posteriormente a través de la Ley 1450 de 2011⁵⁹⁴. El código de minas solo estableció en su artículo 134 que no podrían ejecutarse trabajos y obras de exploración y explotación mineras en zonas declaradas y delimitadas de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables o del ambiente. Según dicha norma, las llamadas ‘zonas de exclusión’ o ‘zonas excluibles de la minería’ son las áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales, parques naturales de carácter regional y zonas de reservas forestales.

La norma también hizo algunas salvedades otorgándole a la autoridad minera un importante rol en la definición de dicha áreas. Por un lado, estableció que las ‘zonas excluibles de la minería’ deberían ser delimitadas geográficamente por la autoridad ambiental “con la colaboración de la autoridad minera, en aquellas áreas de interés minero”⁵⁹⁵. Y por otro lado, dispuso que la autoridad minera tenía la potestad de autorizar que en las llamadas ‘zonas excluibles de la minería’ señaladas en el artículo 134 del código de minas, con excepción de los parques, se adelantaran actividades mineras “en forma restringida o sólo por determinados métodos y sistemas de extracción que no afecten los objetivos de la zona de exclusión”⁵⁹⁶.

4.3. Los incentivos fiscales y tributarios para la actividad minera.

⁵⁹² Congreso de la República de Colombia. Ley 685 de 2001 ‘Por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones’. Artículo 85.

⁵⁹³ La ley 1382 de 2010 por medio de la cual se modificaba el Código de Minas, fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional Colombiana, por medio de la Sentencia C-366 de 2011. La Corte Constitucional argumentó en dicha sentencia que se había vulnerado el derecho de la consulta previa de las comunidades indígenas y grupos étnicos, debido a que la reforma al Código de Minas había sido emitida sin consultar previamente a estos grupos y comunidades.

⁵⁹⁴ Congreso de la República de Colombia. Ley 1450 de 2011 ‘Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014’. Artículo 202.

⁵⁹⁵ *Ibid.*, Artículo 134.

⁵⁹⁶ *Ibid.*

Con el propósito de darles a los inversionistas una mayor estabilidad en materia fiscal y de incentivarlos a invertir, el nuevo código estableció una serie de disposiciones que traían para estos actores beneficios especiales, tales como: el mantenimiento del porcentaje de regalías vigente al momento de la firma del contrato de concesión durante toda la duración del mismo⁵⁹⁷; la exclusión de gravámenes de los activos de la compañía dedicados al desarrollo de las actividades mineras sobre los cuales se había calculado el ingreso de los inversores⁵⁹⁸; y la exención a 30 años de todos los impuestos y gravámenes aplicables a las inversiones que realicen los exportadores mineros en proyectos forestales destinados a la exportación equivalentes al menos al 5% del valor FOB de sus exportaciones anuales⁵⁹⁹.

Con la incorporación de estas disposiciones el gobierno colombiano quiso establecer una especie de régimen de compensación para las compañías mineras, que incluía principalmente dos elementos: (i) el valor de las regalías sobre las utilidades y (ii) las exenciones fiscales sobre la renta. Este régimen provocó que los descuentos tributarios que beneficiaban a las compañías fueran superiores a las regalías pagadas por la realización de las actividades mineras.

Sobre este punto, Guillermo Rudas explica que “una porción muy significativa de las regalías que las empresas transfieren a las regiones (más de la cuarta parte de ellas), terminan financiándose con una reducción de sus obligaciones a pagar impuesto a la renta con destino al presupuesto nacional”⁶⁰⁰. Según Rudas, casos como el del oro son alarmantemente extremos en la medida que los impuestos no pagados por las empresas (ya sea por las amplias deducciones autorizadas a estas por ley o por evasión) cuadruplican el valor de las regalías percibidas por el Estado⁶⁰¹.

⁵⁹⁷ Congreso de la República de Colombia. Ley 685 de 2001 ‘Por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones’. Artículo 228.

⁵⁹⁸ *Ibid.*, Artículo 233.

⁵⁹⁹ *Ibid.*, Artículo 235.

⁶⁰⁰ Rudas Lleras, Guillermo. “Minería e Hidrocarburos en Colombia: ¿Sostenibles par alas finanzas públicas y el desarrollo?” *Minería, Territorio y Conflicto en Colombia*. Universidad Nacional de Colombia, 2012: 164.

⁶⁰¹ *Ibid.*, 174.

Como consecuencia de este régimen incorporado en las normas en materia fiscal incluidas en el nuevo código de minas y en otras normas complementarias, las diferentes exenciones y descuentos tributarios concedidos a las compañías mineras extranjeras en Colombia alcanzaron un monto aproximado a los 4 millones de dólares para el periodo comprendido entre el año 2002 y el año 2010⁶⁰². Esto significa que las exenciones y subsidios del sector minero alcanzaron en ese periodo un porcentaje mayor al de las regalías pagadas por las compañías mineras. Dicho porcentaje fue del 68% en el 2007 y del 103% en el 2009⁶⁰³.

Asimismo, entre el 2005 y el 2010 las compañías mineras contaron con deducciones, descuentos y exenciones que representaron un alto gasto tributario para el país, es decir, ingresos fiscales que se dejaron de percibir y que ascendieron a los 1,78 billones de pesos⁶⁰⁴. Al respecto, Rudas sostiene que “por cada 100 pesos efectivamente pagados por este concepto (regalías), las empresas mineras tuvieron descuentos que terminaron representando pérdidas para el Estado de más de 200 pesos”⁶⁰⁵.

Sobre este punto, Rudas añade que “además de la normal deducción de los costos directos de producción, las empresas mineras declararon deducciones adicionales a la renta gravable por concepto de gastos operacionales de administración y ventas que representaron un costo anual para el país de 483 mil millones de pesos. A su vez, la deducción especial por inversión en activos fijos de estas empresas le representó al país, en promedio, 164 mil millones de pesos anuales, en tanto que la deducción de las regalías (...) implicaron un detrimento de las finanzas públicas por 377 mil millones anuales”⁶⁰⁶.

⁶⁰² Fierro Morales, *Políticas mineras en Colombia*, 220.

⁶⁰³ *Ibid.*, 70.

⁶⁰⁴ Rudas Lleras, Guillermo y Espitia Zamora, Enrique. “Participación del Estado y la sociedad en la renta minera” *Minería en Colombia. Fundamentos para superar el modelo extractivista*. Contraloría General de la República, 2013: 148.

⁶⁰⁵ *Ibid.*

⁶⁰⁶ *Ibid.*, 150. Sobre este punto, Villabona y Quimbay sostienen que en el periodo establecido entre 2010 y 2015, el sector minero fue el mas beneficiado con la aplicación de descuentos tributarios por una suma equivalente a los 1.7 billones de pesos a la vez que recibió ingresos no constitutivos de renta equivalentes a 15.4 billones y sumó beneficios tributarios por un monto de 41.6 billones. Véase: Villabona, Orlando y Carlos José Quimbay. “Tasas efectivas del impuesto de renta para sectores de la economía colombiana entre el 2000 y el 2015” *Revista Innovar Journal* 27.66 (2017): 97.

Por su parte, el código de minas del 2001 también estableció en su artículo 229 que el pago de regalías era incompatible con “el establecimiento de impuestos nacionales, departamentales y municipales sobre esa misma actividad, sean cuales fueren su denominación, modalidades y características”. Sin embargo, la Corte Constitucional Colombiana en su sentencia C-1071 de 2003 declaró inexecutable esa disposición argumentando que las regalías y los tributos en el ordenamiento jurídico colombiano, tienen una naturaleza y un fundamento constitucional diferente⁶⁰⁷. No obstante, a pesar de la decisión de la Corte Constitucional Colombiana, aún siguen vigentes otras normas que excluyen a las compañías mineras de pagar impuestos. Tal es el caso del impuesto de industria y comercio que debe pagarse a los entes territoriales, y del cual están excluidos las compañías mineras de acuerdo al artículo 231 del Código de Minas⁶⁰⁸.

La reforma al régimen de regalías que se quiso introducir a través del Acto Legislativo 5 de 2011 es un ejemplo de otro de los aspectos más problemáticos en relación con las regalías que deben pagar las compañías y con la afectación de los entes territoriales. Según Rudas, la distribución entre los entes territoriales con criterios diferentes al lugar de origen de las regalías, resulta perjudicial para los municipios, debido a que en la práctica estos deben asumir todos los riesgos sociales y ambientales a nivel local derivados de las actividades mineras, pero sin obtener mayores beneficios en términos de ingresos⁶⁰⁹.

También cabe resaltar que por medio de la sentencia 19950 de 2017 emitida por el Consejo de Estado, fue excluido del ordenamiento jurídico colombiano el Concepto 015766 de 2005 emitido por la DIAN, por medio del cual se permitió durante más de 10 años a las empresas mineras de carácter privado descontar los pagos que hacían por concepto de regalías de la base para liquidar el impuesto sobre la renta. Si bien, en el artículo 116 del Estatuto Tributario solo se contemplaba dicha posibilidad para las empresas públicas, a través del concepto de la DIAN se extendió dicho beneficio a las empresas mineras privadas por una solicitud elevada

⁶⁰⁷ Corte Constitucional Colombiana, sentencia C-1071 de 2003. Magistrado Ponente: Rodrigo Escobar Gil.

⁶⁰⁸ Congreso de la República de Colombia. Ley 685 de 2001 ‘Por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones’. Artículo 231. *Prohibición*. La exploración y explotación mineras, los minerales que se obtengan en boca o al borde de mina, las maquinarias, equipos y demás elementos que se necesiten para dichas actividades y para su acopio y beneficio, no podrán ser gravados con impuestos departamentales y municipales, directos o indirectos.

⁶⁰⁹ Rudas Lleras y Espitia Zamora, “Participación del Estado y la sociedad en la renta minera”, 147.

por la Cámara Asomineros de la Andi⁶¹⁰. Según los cálculos de algunos expertos, la suma que el Estado colombiano dejó de percibir por el otorgamiento de este beneficio, oscila entre 13 y 33 billones de pesos⁶¹¹.

Para determinar la procedencia de ese tipo de beneficios a otros actores diferentes a los establecidos por la ley, el Consejo de Estado señaló que deben examinarse si se cumplen los requisitos del artículo 107 del Estatuto Tributario, por lo que resulta contrario al ordenamiento jurídico su establecimiento a través de un concepto de dicha naturaleza. Además, en concepto de ese tribunal el pago de regalías que deben hacer al Estado quienes exploten recursos naturales no renovables no los exime del pago de otros impuestos basados en la renta.

Según Villabona y Quimbay, el porcentaje que paga el Estado colombiano por regalías es tan irrisorio que en la práctica este termina pagándole a las compañías transnacionales mineras para que extraigan sus recursos. Estos autores sostienen que “los beneficios que le quedan al Estado colombiano por la explotación minera son negativos”. Al respecto, explican que el llamado ‘government take’ en Colombia es del 22%, pero a esto hay que restarle las exenciones tributarias llegando al 10%, más las deducciones por pasivos ambientales y sociales⁶¹².

4.4. La participación de los pueblos indígenas y las comunidades negras en los proyectos mineros.

En consonancia con los lineamientos del Banco Mundial atrás explicados, sobre la forma en la que las comunidades indígenas debían ser incluidas en los proyectos mineros, la Ley 685 de 2001 estableció en su artículo 122 las llamadas ‘Zonas Mineras Indígenas’. De acuerdo a lo

⁶¹⁰ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Consejera Ponente: Stella Jeannette Carvajal Basto, 12 de octubre de 2017. Número de radicación: 11001-03-27-000-2013-00007-00 (19950).

⁶¹¹ Diario *El Tiempo*, “Fallo judicial tumba medida que le costó 13 billones de pesos a la Nación”, 30 de Octubre de 2017. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/economia/sectores/fallo-judicial-tumba-deducccion-de-impuesto-de-renta-tras-regalias-a-empresas-mineras-146034>.

⁶¹² Villabona, Orlando y Carlos José Quimbay. “Tasas efectivas del impuesto de renta para sectores de la economía colombiana entre el 2000 y el 2015” *Revista Innovar Journal* 27.66 (2017): 97 - 102.

establecido en el código de minas, estas zonas que debían estar ubicadas dentro de los territorios indígenas, estaban orientadas a la exploración y explotación mineras del subsuelo. Según la norma, estas actividades también podían ser llevadas a cabo por particulares o por personas diferentes a los miembros de las comunidades y grupos indígenas, siempre que la solicitud de propuesta de concesión contara con la participación de los representantes de las comunidades y no se afectara el derecho de prelación referido en el artículo 124 del código⁶¹³.

El código de minas también estableció que en caso de la concesión fuera otorgada a un tercero para realizar actividades de exploración y explotación mineras dentro de las llamadas ‘Zonas Mineras Indígenas’, los pueblos y comunidades allí asentados deberían ser capacitados y vinculados de manera preferente a los trabajos y obras que se llevaran a cabo en dichas zonas⁶¹⁴. Por su parte, en el artículo 129 del código se estableció que los municipios que percibieran regalías o participaciones provenientes de las explotaciones mineras ubicadas en los territorios indígenas, debían destinar dichos dineros a la realización de obras y a la prestación de servicios que beneficiaran directamente a las comunidades indígenas asentadas en esos territorios.

En relación con las comunidades negras, el código estableció un tratamiento similar y creó las llamadas ‘Zonas Mineras de Comunidades Negras’ dentro de las cuales autorizó a la autoridad minera a establecer la extensión y linderos de dichas zonas. La norma también estableció que las comunidades podían solicitar la concesión sobre dichas zonas, y que al igual que las comunidades indígenas, las comunidades negras tendrían prelación frente a terceros en relación con las solicitudes de concesiones⁶¹⁵.

Por otro lado, la Corte Constitucional Colombiana a través de la sentencia C-389 de 2016 declaró la exequibilidad de los artículos 122, 124 y 133 atrás mencionados pero bajo el siguiente entendido. Según la Corte “el derecho de prelación por parte de las comunidades

⁶¹³ Congreso de la República de Colombia. Ley 685 de 2001 ‘Por la cual se expide el código de minas y se dictan otras disposiciones’. Artículo 124. *Derecho de prelación de grupos indígenas*. Las comunidades y grupos indígenas tendrán prelación para que la autoridad minera les otorgue concesión sobre los yacimientos y depósitos mineros ubicados en una zona minera indígena. Este contrato podrá comprender uno o varios minerales.

⁶¹⁴ *Ibid.*, Artículo 231.

⁶¹⁵ *Ibid.*, Artículos 130 – 135.

étnicas o afrocolombianas, no constituye justificación alguna para omitir la aplicación del derecho fundamental a la consulta previa y al consentimiento libre, previo e informado, cuando la afectación sea intensa por el desplazamiento de una comunidad, por amenaza de extinción física o cultural, o por el uso de materiales peligrosos en sus tierras y territorios”⁶¹⁶.

Sobre este punto, la Corte añadió que “no es acertado interpretar el derecho de prelación en el sentido de que los pueblos indígenas deben, inexorablemente, tolerar la minería en sus territorios. (...) Desde el punto de vista jurídico, los resguardos, tierras y territorios no pueden ser objeto de expropiación, pero desde un punto de vista fáctico, sí resulta claro que la minería puede tener impactos muy serios en su uso, goce y disposición, y en virtud de la naturaleza cultural del territorio, también pueden afectar el ejercicio de la autonomía, el desenvolvimiento de sus formas de vida y la posibilidad de subsistencia”⁶¹⁷.

Las disposiciones del código de minas sobre la forma de incluir a los pueblos indígenas y a las comunidades negras en proyectos mineros, responden a los lineamientos del Banco Mundial referidos en el capítulo tercero de esta tesis. Cabe recordar que este organismo exaltó la experiencia canadiense como un ejemplo a seguir en el sector minero por parte de los países latinoamericanos, y particularmente llamó la atención sobre la importancia de lograr un ‘consenso’ entre todas las partes involucradas en los proyectos mineros.

Por un lado, el Banco señaló que las compañías debían participar en la oferta de bienes y servicios en la región donde se realizaran las actividades mineras y en sus zonas aledañas⁶¹⁸; y por otro lado, manifestó que las comunidades que habitaban en los territorios objeto de extracción debían ser vinculadas paulatinamente a las actividades mineras. Primero, en los trabajos ‘menos calificados’ y en los servicios ‘poco sofisticados’ dentro de las minas, y posteriormente en otro tipo de actividades como la reparación de vehículos, servicios

⁶¹⁶ Corte Constitucional Colombiana, sentencia C-389 de 2016. Magistrada Ponente: Maria Victoria Calle Correa.

⁶¹⁷ *Ibid.*

⁶¹⁸ World Bank and International Financial Corporation, *Large Mines and Local Communities. Forging, Partnerships, Building Sustainability*, 11 - 14.

eléctricos y de soldadura, ventas de maquinarias, etc., a medida que la actividad minera fuera madurando⁶¹⁹.

El Banco Mundial señaló específicamente que los pueblos y comunidades indígenas, podrían verse enormemente beneficiados de los proyectos mineros si lograban adquirir habilidades relevantes para el desarrollo de dichas actividades en sus propio territorios; y si lograban adquirir total o parcialmente títulos mineros para poder llevar a cabo las actividades mineras⁶²⁰.

Sin embargo, tal como se explicó en el capítulo anterior de esta tesis, la forma de ‘incluir’ a las comunidades en los proyectos mineros, como la establecida en las disposiciones atrás referidas del código de minas resulta especialmente problemática. Esto se debe a que lejos de armonizar los elementos de la ‘protección del ambiente’, el ‘crecimiento económico’ y la ‘equidad social’, como se pretende bajo un modelo de ‘desarrollo sostenible’, este tipo de acciones de inclusión, en la práctica se traducen en la asimilación de ‘otras’ formas de vida a una visión unívoca del desarrollo que responde al modelo económico dominante y que reafirma el paradigma extractivista.

5. La ‘locomotora minera’ como metáfora de la idea moderna de progreso.

Tal como se explicó en la introducción de esta tesis, el gobierno del ex Presidente Juan Manuel Santos (2010 – 2014 y 2014 – 2018) se refirió a la nueva política minera en Colombia a través de la metáfora de una figura anacrónica proveniente del pasado, como lo son las locomotoras del siglo XIX, para hacer alusión con dicha figura y de manera paradójica a una idea moderna de ‘progreso’.

Así, bajo el gobierno de Santos se emitió la famosa política de la ‘locomotora minera’ para darle continuidad y extender las políticas que se habían venido desarrollando en ese sector bajo el gobierno del ex Presidente Álvaro Uribe Vélez (2002 - 2006 y 2006 - 2010) con el

⁶¹⁹ World Bank and International Financial Corporation, *Mining Reform and the World Bank*, 22.

⁶²⁰ *Ibid.*, 23.

Plan de Desarrollo Minero 2002 – 2006⁶²¹, el Plan de Desarrollo Minero 2007 – 2010 ‘*Gestión Pública para propiciar la actividad minera*’⁶²² y el Plan de Desarrollo Minero Visión al año 2019 *Colombia País Minero*⁶²³.

Dentro de las metas establecidas para el año 2019 en el Plan de Desarrollo Minero ‘*Colombia país minero*’, se establecieron, entre otros, los siguientes objetivos: (i) triplicar el área contratada para la realización de proyectos mineros, cuadruplicar las exportaciones de los ‘metales preciosos’, (ii) hacer que el PIB minero de Colombia creciera por encima del promedio, (iii) hacer que los procesos de contratación minera fueran los más ágiles de América Latina y (iv) lograr que Colombia se posicionara como uno de los mayores captadores de inversión minera en la región latinoamericana⁶²⁴.

5.1. La locomotora minera en el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 “Prosperidad para Todos”.

En el Plan Nacional de Desarrollo - PND 2010-2014 ‘*Prosperidad para Todos*’, emitido bajo el gobierno de Juan Manuel Santos, se señalaron cinco sectores prioritarios de la economía colombiana denominados ‘Locomotoras para el crecimiento y la generación de empleo’, los cuales estaban orientados a lograr el llamado ‘crecimiento sostenible’ y la ‘competitividad’ del país. Las llamadas ‘locomotoras’ fueron definidas en el PND como actividades económicas que permitirían definir el rumbo de la economía colombiana y como “sectores con

⁶²¹ Ministerio de Minas y Energía de la República de Colombia, *Plan Nacional de Desarrollo Minero 2002 – 2006*. Unidad de Planeación Minero Energética – UPME, diciembre de 2002. Disponible en: <https://www.minminas.gov.co/documents/10180/412670/plan.pdf>

⁶²² Ministerio de Minas y Energía de la República de Colombia, *Plan Nacional de Desarrollo Minero 2007 – 2010. Gestión Pública para propiciar la actividad minera*. Unidad de Planeación Minero Energética – UPME, diciembre de 2007. Disponible en: https://www.minminas.gov.co/documents/10180/412670/Plan_Nal_Des_Minero_2007_2010.pdf

⁶²³ Ministerio de Minas y Energía de la República de Colombia, *Plan Nacional para el Desarrollo Minero Visión al año 2019. Colombia País Minero*. Unidad de Planeación Minero Energética – UPME, diciembre de 2006. Disponible en: https://www.minminas.gov.co/documents/10180/412670/PNDM_2019_Final.pdf

⁶²⁴ *Ibid.*, 119 – 121.

el potencial de mejorar continuamente el uso y la combinación eficiente de factores como el capital, el trabajo o los recursos naturales”⁶²⁵.

Según el gobierno nacional, estos sectores no sólo contaban con “la capacidad de generar aumentos continuos y permanentes de productividad, sino con el potencial de arrastrar el crecimiento y la generación de empleo en los demás sectores de la economía, especialmente a través de sus encadenamientos productivos con actividades conexas”⁶²⁶.

Las cinco ‘locomotoras’ señaladas en el PND 2010 – 2014 fueron en primer lugar, los nuevos sectores basados en la innovación, que según el gobierno nacional es la encargada de mantener el impulso de las otras locomotoras más tradicionales⁶²⁷. En segundo lugar, el sector agropecuario, que aunque en palabras del gobierno era “una locomotora que se encuentra en movimiento, pero en velocidad inferior a su verdadero potencial”⁶²⁸, por su importancia estratégica para el desarrollo social y económico del país también podía llegarse a convertir en “una despensa productiva para el mundo”⁶²⁹. En tercer lugar, el sector de vivienda, locomotora que pretendía impulsarse a través del desarrollo de proyectos tales como los llamados “macro-proyectos de vivienda en las ciudades grandes e intermedias”⁶³⁰, orientados especialmente a las familias más afectadas por la ola invernal. Finalmente, el PND se refirió al sector de la infraestructura identificándolo como la cuarta locomotora y al sector minero-energético al cual postuló como la quinta locomotora.

Para el gobierno estas dos últimas locomotoras ya se encontraban con los “motores prendidos y avanzando a un ritmo mayor que las demás”⁶³¹. En cuanto a la locomotora de la infraestructura, el gobierno señaló que era prioritario superar el rezago considerable en el que se encontraban Colombia en relación con otros de sus competidores internacionales como

⁶²⁵ Departamento Nacional de Planeación, “Crecimiento sostenible y competitividad” *Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 Prosperidad para todos, Más empleo, menos pobreza y más seguridad*. Imprenta Nacional de Colombia, 2011: 205.

⁶²⁶ *Ibid.*

⁶²⁷ *Ibid.*

⁶²⁸ *Ibid.*, 65.

⁶²⁹ *Ibid.*, 206.

⁶³⁰ *Ibid.*, 207.

⁶³¹ *Ibid.*, 65.

Chile. Según el gobierno nacional, “una infraestructura deficiente implica mayores costos para las empresas y, por lo tanto, menor competitividad en los mercados internacionales”⁶³².

Sobre este punto, el PND 2010 - 2014 estableció lo siguiente: “Considerando que Colombia se encuentra en un proceso de apertura a los mercados internacionales, eliminar los cuellos de botella en infraestructura, logística y transporte es sin duda una prioridad. Algunos retos para este propósito se centran en acelerar la ejecución de las obras contratadas, hacer mantenimiento y mejoramiento de la infraestructura actual y futura, fortalecer institucionalmente al sector, y establecer alianzas público privadas e instrumentos que incentiven la participación de capital privado en la financiación de las obras”⁶³³. (Subrayado fuera de texto).

Por su parte, la locomotora minero-energética fue definida por el gobierno colombiano como uno de los “ejes centrales de la economía”⁶³⁴ dadas las estimaciones al alza de precios internacionales de la canasta minero-energética y el aumento en las actividades de exploración minera en el territorio nacional⁶³⁵. Para el gobierno nacional, esta locomotora tenía así una importancia estratégica por su relación directa con la inversión extranjera⁶³⁶. En efecto, según el Gobierno en el año 2009 la participación del sector minero-energético en la inversión extranjera directa total fue de casi el 80% y en las exportaciones totales superó el 50%”⁶³⁷. El gobierno también señaló que aunque el sector minero estaba rezagado comparativamente en términos de institucionalidad, formalización y consolidación industrial, este había logrado atraer un importante porcentaje de inversión extranjera.

⁶³² *Ibid.*, 208.

⁶³³ *Ibid.*

⁶³⁴ *Ibid.*

⁶³⁵ *Ibid.*, 66.

⁶³⁶ En el PND 2010-2014 el gobierno colombiano señaló que la importancia de esta locomotora radicaba en tres necesidades principales: (i) promover la inversión extranjera y establecer reglas de juego claras para mejorar el entorno de los negocios en ese sector; (ii) consolidar el desarrollo de ‘clusters’ o de concentraciones de empresas basadas en bienes y servicios de alto valor agregado derivados de los recursos mineros-energéticos; y (iii) diseñar e implementar políticas que respondan a los retos del esperado auge de los recursos naturales, como por ejemplo, el aprovechamiento de las regalías. Véase, Departamento Nacional de Planeación, “Crecimiento sostenible y competitividad” *Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 Prosperidad para todos, Más empleo, menos pobreza y más seguridad*. Imprenta Nacional de Colombia, 2011: 208.

⁶³⁷ *Ibid.*, 208.

Según el PND “la inversión extranjera directa en el sector (minero) aumentó en un 74% pasando de USD\$1.783 a 3.094 millones de 2006 a 2009”⁶³⁸. Esto llevó a su vez a que este sector ocupara “el segundo renglón en las exportaciones del país, las cuales ascendieron a USD\$13.786 millones en el 2009, siendo el carbón, el ferroníquel y el oro los principales productos”⁶³⁹.

En palabras del gobierno, este aumento de la inversión extranjera fue posible gracias a los ajustes y modificaciones que se habían venido realizando a la legislación minera⁶⁴⁰. Por ello, en el PND se dispuso que era necesario “adelantar una serie de reformas para consolidar y materializar las inversiones en el sector, y así posicionar a Colombia como un país minero a nivel mundial”⁶⁴¹. (Subrayado fuera de texto).

El gobierno colombiano también hizo énfasis en la necesidad de adoptar una serie de medidas orientadas a contrarrestar lo que denominó como la ‘extracción ilícita de minerales’ por los daños causados por estas actividad tanto al ambiente como a la sociedad. Sobre este punto, el gobierno aclaró que la mala percepción por parte de la sociedad colombiana hacia el sector minero se debía precisamente a los daños de tipo socio-ambiental causados por las actividades mineras que eran realizadas ilícitamente.

5.2. La locomotora minera en el Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 “Todos por un nuevo país”.

La política de la ‘locomotora minera’ fue ratificada por el gobierno en el Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 “*Todos por un nuevo país*” durante el segundo mandato del Presidente Juan Manuel Santos. En este documento el gobierno señaló que como parte de la estrategia para promover el incremento de la productividad en la economía, se pretendía

⁶³⁸ *Ibid.*, 279.

⁶³⁹ *Ibid.*

⁶⁴⁰ *Ibid.*

⁶⁴¹ *Ibid.*

consolidar el desarrollo minero-energético para lograr la equidad regional⁶⁴². Según el gobierno nacional, el papel del sector minero-energético es clave para garantizar el desarrollo económico, ya que su tarea es por un lado “asegurar que la economía tenga fuentes de energía competitivas que le permitan crecer y generar empleo, y contribuir de forma directa en la reducción de la pobreza”; y por otro lado, “generar importantes recursos para financiar las inversiones que van a requerir la construcción de la paz, la educación y las políticas sociales en la lucha contra de la desigualdad”⁶⁴³.

De esta manera, el gobierno señaló que es prioridad del Estado colombiano aprovechar al máximo su potencial en recursos naturales y en esta medida, ratificó el papel de este sector como uno de los “motores del desarrollo del país” por su capacidad de contribuir al “crecimiento económico, al aparato productivo, al empleo rural y a la inversión privada”⁶⁴⁴.

En este nuevo PND, el gobierno nacional también ratificó su intención de seguir consolidando un aparato legal e institucional favorable a la realización de actividades extractivas por parte de las grandes compañías mineras extranjeras. Al respecto, el gobierno manifestó que iba a “dar señales claras de política pública a los inversionistas privados a través de la alineación de la política de mediano y largo plazo”⁶⁴⁵. Asimismo, estableció que era prioritario expedir la regulación legal necesaria, con el fin de organizar y ajustar la normatividad minera existente⁶⁴⁶.

En este sentido, el gobierno colombiano también hizo énfasis en los esfuerzos realizados para fortalecer la ‘institucionalidad minera’, dentro de los cuales destacó la creación del Viceministerio de minas⁶⁴⁷, encargado de la formulación de políticas y acciones para el desarrollo del sector minero; de la Agencia Nacional de Minería – ANM⁶⁴⁸, considerada como

⁶⁴² Departamento Nacional de Planeación, “Todos por un nuevo país. Paz, Equidad y Educación” *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018*. Imprenta Nacional de Colombia, 2014: 86.

⁶⁴³ *Ibid.*, 89.

⁶⁴⁴ *Ibid.*, 109.

⁶⁴⁵ *Ibid.*, 186.

⁶⁴⁶ *Ibid.*

⁶⁴⁷ Véase: <https://www.minminas.gov.co/viceministerio-de-minas>.

⁶⁴⁸ Véase: <https://www.anm.gov.co>.

la autoridad minera en todo el territorio nacional y la responsable de la administración de los recursos mineros; y por último, del Servicio Geológico Colombiano⁶⁴⁹ – SGC, el cual, según el gobierno tiene como objeto en su calidad de instituto científico y técnico, “realizar la investigación científica básica y aplicada del potencial de recurso del subsuelo”⁶⁵⁰.

Según el gobierno la participación del sector minero-energético en el PIB pasó del 9,7% en el periodo 2006-2009 al 11,2% en el periodo 2010-2013. Por otra parte, en el PND 2014-2018 se estableció que la Inversión Extranjera Directa pasó de USD\$4.961 millones en el año 2010 a USD\$8.281 millones en el año 2013, y que el sector de minas y energía aportó al Estado colombiano \$29,8 billones por concepto de regalías y dividendos, monto que es equivalente al 32% de los ingresos corrientes de la Nación⁶⁵¹.

En el PND 2014-2018 también se señaló que en lo que respecta específicamente al sector de la minería se produjo un incremento significativo en su producción en un periodo de diez años comprendido entre el 2000 y el 2012. En palabras del gobierno, “en carbón, pasó de 38,2 89 millones de toneladas al año (133 % de crecimiento), en ferroníquel de 27.736 a 47.407 toneladas (71 %) y en oro de 37 a 66.17 toneladas (79 %)”⁶⁵². Sin embargo, el gobierno también reconoció que a partir del año 2013 los niveles de producción del sector minero empezaron a disminuir debido en parte a la baja de los precios internacionales de los *commodities*⁶⁵³.

5.3. La configuración del aparato normativo e institucional en el sector minero.

A partir de los lineamientos de los planes nacionales de desarrollo atrás referidos, en el marco de la llamada ‘locomotora minera’ el Presidente Juan Manuel Santos impulsó durante su primer y su segundo mandato la emisión de un número considerable de normas con el propósito de posicionar a Colombia en el mundo como un ‘país minero’. Como parte de dicha

⁶⁴⁹ Véase: <https://www2.sgc.gov.co/paginas/default.aspx>.

⁶⁵⁰ Departamento Nacional de Planeación, “Todos por un nuevo país. Paz, Equidad y Educación” *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018*. Imprenta Nacional de Colombia, 2014: 108.

⁶⁵¹ *Ibid.*, 105.

⁶⁵² *Ibid.*, 107.

⁶⁵³ *Ibid.*

política también se crearon nuevas entidades como la Agencia Nacional de Minería - ANM⁶⁵⁴ que permitió reafirmar la política minera que opera primordialmente bajo la figura del ‘contrato de concesión’ y que restringe la posibilidad del Estado de asociarse con empresas extranjeras para llevar a cabo las actividades mineras de exploración y explotación. Esta modalidad contractual también obliga al Estado a poner en concesión sus activos en el sector de recursos naturales no renovables, para que sean las empresas extranjeras las que realicen las actividades mineras de manera directa⁶⁵⁵. En este mismo sentido, también se creó la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA⁶⁵⁶ para agilizar los trámites de licenciamiento ambiental que no eran competencia de las Corporaciones Autónomas Regionales y cuya gestión le correspondía al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de acuerdo a la Ley 99 de 1993.

La intención del gobierno nacional que se hizo manifiesta en los planes nacionales de desarrollo atrás mencionados cuando expresó su voluntad de expedir la regulación legal necesaria para organizar y ajustar la normatividad minera existente a los intereses privados de los inversionistas y de dar a estos señales claras de política pública en el sector minero a mediano y largo plazo⁶⁵⁷, también se puso de presente desde los inicios de la política de la ‘locomotora minera’ a través de Mauricio Cárdenas, en su calidad de Ministro de Minas y Energía (2011 – 2012), quien posteriormente se desempeñó como Ministro de Hacienda y Crédito Público (2012 – 2018).

Según la reconocida Revista *Dinero*, durante la feria minera *PDAC 2012* que tuvo lugar a inicios de ese año en Toronto, Canadá y que contó con la participación de aproximadamente

⁶⁵⁴ Presidente de la República de Colombia, Juan Manuel Santos; Juan Carlos Echeverry Garzón, Ministro de Hacienda y Crédito Público; y Mauricio Cárdenas Santamaría, Ministro de Minas y Energía. Decreto 4134 de 2001 ‘Por medio del cual la Agencia Nacional de Minería ANM, se determina su objetivo y estructura orgánica’.

⁶⁵⁵ Durante el gobierno del Presidente Álvaro Uribe Vélez ya se había creado la Agencia Nacional de Hidrocarburos – ANH por medio del decreto 1760 de 2003 y la Agencia Nacional de Infraestructura por medio del decreto 1800 de 2003.

⁶⁵⁶ Presidente de la República de Colombia, Juan Manuel Santos; Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Juan Carlos Echeverry Garzón; y Beatriz Uribe Botero, Ministra de Vivienda, Ambiente y Desarrollo Territorial. Decreto 3573 de 2011, ‘Por el cual se crea la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA y se dictan otras disposiciones’.

⁶⁵⁷ Departamento Nacional de Planeación, “Todos por un nuevo país. Paz, Equidad y Educación” *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018*. Imprenta Nacional de Colombia, 2014: 186.

trescientas personas, entre ellas representantes de varias empresas canadienses e inversionistas, el entonces Ministro de Minas señaló que el sector minero era el principal motor del crecimiento de la economía en Colombia y que Colombia no solo iba a ser un gran exportador de petróleo y carbón sino que el gobierno aspiraba a ampliar el mercado a otros minerales como el del oro, el cobre, ‘tierras raras’, y los metales de plata y platino⁶⁵⁸.

Las declaraciones del ex Ministro de Minas Mauricio Cárdenas llamaron especialmente la atención porque en relación con el entonces reciente nombramiento del Viceministro de minas, Cárdenas manifestó a las empresas mineras e inversionistas presentes en la feria minera lo siguiente: “su trabajo (el del Viceministro de minas) es mantenerles feliz, asegurar que todos sus problemas sean resueltos, porque entendemos muy bien que la expansión de este sector depende no sólo de nosotros, el Ministerio de Minas y Energía, sino de otros jugadores del Gobierno”⁶⁵⁹.

Particularmente, en relación con el trámite de las licencias ambientales, el ex Ministro de Minas señaló que era necesario acelerar la concesión de estas licencias e igualmente fue enfático en aclararles a las empresas presentes en la feria minera *PDAC 2012*, que si bien las comunidades asentadas en los territorios que eran objeto de extracción debían ser consultadas, ellas no tenían poder de veto⁶⁶⁰.

Las declaraciones de Cárdenas se materializarían en los años posteriores con la expedición de varias reformas en el sector minero, que estaban orientadas a flexibilizar aún más los requisitos para el desarrollo de esta actividad, incluyendo la reducción de los plazos en procesos como los de licenciamiento ambiental, el establecimiento de nuevos beneficios tributarios, y el establecimiento de limitaciones de las competencias de entidades territoriales locales como los municipios para definir los usos del suelo, entre otras.

⁶⁵⁸ Revista Dinero, “Colombia tranquiliza a inversionistas sobre el futuro de la minería”, 3 de junio de 2012. Disponible en: <http://www.dinero.com/negocios/articulo/colombia-tranquiliza-inversionistas-sobre-futuro-mineria/146067>. Véase también: <http://www.procolombia.co/noticias/inversion-en-sector-minero-colombiano-protagonista-en-pdac-2012>.

⁶⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁶⁰ *Ibid.*

Algunas de las normas que fueron emitidas en el marco de la política de la ‘locomotora minera’ recogieron varias de las disposiciones de la reforma al código que se expidió a través de la Ley 1382 de 2010 y que tal como se mencionó en líneas anteriores, fue declarada inconstitucional por la Corte Constitucional Colombiana por no haber sido consultada previamente con los grupos indígenas y las comunidades étnicas de acuerdo a los estándares del proceso de la consulta previa en Colombia. En este sentido, el gobierno nacional emitió una serie de decretos para revivir las disposiciones de la reforma al código de minas que fueron declaradas inexecutable por la Corte Constitucional, sin embargo el Consejo de Estado también suspendió de manera provisional algunos de esos decretos⁶⁶¹.

En este orden de ideas, a continuación se mencionan tres aspectos clave que fueron objeto de regulación en el marco de la ‘locomotora minera’, sobre los cuales se emitieron una serie de normas, que se destacaron, a su vez, por crear condiciones especialmente favorables para la realización de actividades de minería a gran escala por parte de las compañías mineras extranjeras: (i) las licencias ambientales ‘expres’; (ii) la prohibición de ‘prohibir’ la minería; y (iii) las Áreas Estratégicas Mineras o AEM.

5.3.1. Las licencias ambientales y sociales ‘expres’.

Entre las normas más controversiales que se expidieron durante el gobierno de Juan Manuel Santos en el marco de la locomotora minera, se encuentra en primer lugar el Decreto 2041 de 2014⁶⁶² por medio del cual se modificó el trámite para obtener las licencias ambientales en Colombia para dar lugar a las llamadas ‘licencias ambientales *expres*’. Las disposiciones de

⁶⁶¹ Departamento Nacional de Planeación, “Todos por un nuevo país. Paz, Equidad y Educación” *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018*. Imprenta Nacional de Colombia, 2014: 107.

⁶⁶² El decreto 2041 de 2014 estableció una duración aproximada de 183 días hábiles de los procedimientos para el otorgamiento de licencias ambientales. Este tiempo podía reducirse a 168 días en los casos en los cuales la autoridad minera no considerara necesario realizar ninguna de las visitas establecidas durante el proceso. Por su parte, este decreto fue objeto de una demanda de nulidad por inconstitucionalidad ante el Consejo de Estado, por el ciudadano y activista ambientalista Rodrigo Negrete, quien alegó la violación de los principios de legalidad, debido proceso, precaución y prevención y la reserva de la ley en cabeza del Congreso de la República. Asimismo, el demandante también alegó la violación al derecho fundamental de las comunidades étnicas a la consulta previa y al derecho fundamental a la participación ciudadana. El texto de la demanda está disponible en este enlace: <https://redjusticiaambientalcolombia.files.wordpress.com/2015/02/demanda-decreto-2041de2014licenciasambientales.pdf>.

este decreto fueron incorporadas posteriormente en el Decreto Único Reglamentario 1076 de 2005⁶⁶³.

Al respecto, Santos manifestó que “todo el equipo de gobierno, estaba comprometido en disminuir los tiempos de la evaluación ambiental de los proyectos”⁶⁶⁴. El gobierno también manifestó que con esta norma se pretendía darle tranquilidad a los empresarios⁶⁶⁵, dado que lo que se buscaba con esta reforma era disminuir el tiempo de otorgamiento de las licencias a las grandes compañías, de 24 meses a 4 meses aproximadamente, flexibilizando así aún más los requisitos que estas debían cumplir para poder acceder a las áreas objeto de extracción⁶⁶⁶.

Posteriormente, en la Ley 1753 de 2015 por medio de la cual se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 también se estableció una disposición que modificó el artículo 58 de la Ley 99 de 1993, incorporando las llamadas licencias ambientales ‘expres’. En el artículo 179 de la Ley 1753 de 2015, el procedimiento de licenciamiento ambiental se redujo a 120 días hábiles, esto es, 63 días hábiles menos que el tiempo establecido en el Decreto 2041 de 2014.

Por otro lado, en el mes de febrero de 2012, el gobierno nacional a través del ex Ministro del Interior Germán Vargas Lleras, hizo el lanzamiento oficial de las llamadas ‘Alianzas para la prosperidad’ o APP⁶⁶⁷, que posteriormente serían incorporadas al ordenamiento legal colombiano a través de la Ley Estatutaria 1757 de 2015 sobre el derecho a la participación.

⁶⁶³ En el decreto Único Reglamentario 1076 de 2015, el gobierno nacional en el cual el gobierno nacional compiló 1650 artículos que estaban dispersos en 84 decretos reglamentarios. Al respecto, véase: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, “Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible”, disponible en: <http://www.minambiente.gov.co/index.php/component/content/article/81-normativa/2093-plantilla-areas-planeacion-y-seguimiento-30>

⁶⁶⁴ Redacción Vivir, “Licencias ambientales expres” en el diario *El espectador*, 17 de septiembre de 2014. Disponible en: <http://www.elspectador.com/noticias/medio-ambiente/licencias-ambientales-expres-articulo-517382>.

⁶⁶⁵ Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, “Presidente Santos anuncia paquete de medidas para agilizar licencias ambientales”, 17 de Septiembre de 2014. Disponible en: <http://www.minambiente.gov.co/index.php/sala-de-prensa/2-noticias/1053-el-uso-sostenible-de-los-bosques-prioridad-de-minambiente-388>

⁶⁶⁶ Revista Semana. “¿Qué pasa con las licencias ambientales expres?”, 27 de septiembre de 2014. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/que-pasa-con-las-licencias-ambientales-expres/404177-3>.

⁶⁶⁷ Diario *El Universal*. “Gobierno inició lanzamiento de Alianzas para la prosperidad”, 20 de Febrero de 2012. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.co/cartagena/politica/gobierno-inicio-lanzamiento-de-alianzas-para-la-prosperidad-65768>.

Las APP han sido denominadas por algunas organizaciones sociales y de derechos humanos que trabajan por la defensa del ambiente, como ‘licencias sociales exprés’⁶⁶⁸, debido a que su objetivo es acercar las posiciones entre las grandes compañías mineras y las comunidades en el marco de lo que se ha llamado un ‘diálogo social’, para efectos de obtener la licencia social que requieren las compañías para poder desarrollar más fácilmente sus actividades mineras en los territorios concesionados⁶⁶⁹.

Quienes han cuestionado al alcance de la participación de las comunidades en el marco de las APP, argumentan que el diálogo que se produce en el marco de dichas ‘alianzas’ es limitado, debido a que ellas no constituyen un espacio genuino de participación y mucho menos de disidencia frente a las actividades de las empresas, sino que el objetivo de tales diálogos está restringido a determinar la forma en la que las comunidades pueden incorporarse a dichos proyectos. En efecto, el artículo 105 de la Ley 1757 de 2015 establece que podrán crearse estas alianzas como espacios de diálogo entre las comunidades, el gobierno y las empresas, en los municipios donde se desarrollen proyectos mineros “con el fin de concertar y hacer seguimiento al manejo de dichos proyectos”⁶⁷⁰.

Asimismo, dentro de los objetivos de las APP se destacan los siguientes: (i) afianzar las relaciones constructivas entre Estado, empresas y comunidades, con la finalidad de concertar esquemas de desarrollo sostenible y mecanismos de seguimiento y verificación; (ii) mantener

⁶⁶⁸ Censat Agua Viva. “Alianzas para la prosperidad: ¿Licencias sociales exprés?. Disponible en: <http://censat.org/es4/noticias/alianzas-para-la-prosperidad-licencias-sociales-expres>

⁶⁶⁹ Véase: Capítulo III de esta tesis.

⁶⁷⁰ **Congreso de la República de Colombia. Ley 1757 de 2015. Artículo 105. Alianzas para la prosperidad.** En los municipios donde se desarrollen proyectos de gran impacto social y ambiental producto de actividades de explotación minero-energética, se podrán crear a nivel municipal Alianzas para la Prosperidad como instancias de diálogo entre la ciudadanía, especialmente las comunidades de áreas de influencia, la administración municipal, el Gobierno Nacional y las empresas que desarrollen proyectos con el fin de concertar y hacer seguimiento al manejo de dichos impactos. **Parágrafo.** En ningún caso las Alianzas para la Prosperidad sustituyen los procesos de consulta previa a los cuales tienen derecho los grupos étnicos del territorio nacional, de igual manera no sustituye lo dispuesto en la 99 de 1993. En todo caso, las Alianzas para la Prosperidad no constituyen un prerrequisito o una obligación vinculante para las empresas. **Artículo 106. Contenido de las Alianzas para la Prosperidad.** Los acuerdos entre los actores constituyen las Alianzas para la prosperidad. En ellas se deben definir los mecanismos de acción conjunta que permitan el desarrollo social sostenible. De igual forma, las Alianzas deben contener la visión del desarrollo que respete las características sociales, culturales y comunitarias, así como las responsabilidades del Gobierno Nacional, departamental y municipal y de las empresas mediante sus mecanismos de responsabilidad social empresarial, y aquellos que se deriven de las licencias ambientales y los planes de manejo ambiental.

la gobernabilidad en las áreas de exploración, explotación y transporte del sector minero – energético; preservando y restableciendo el orden público; y (iii) generar asociaciones entre los actores, en torno a una visión de largo plazo, que supere los enfoques de mitigación y compensación; garantizando la operación de la industria⁶⁷¹.

En este sentido, las llamadas ‘Alianzas para la Prosperidad’ se asemejan a la figura de los llamados ‘diálogos tripartitos’ explicada en el capítulo tercero de esta tesis, y que fueron establecidos por el Banco Mundial a partir de la década del 2000. Recordemos que para el Banco Mundial, este tipo de diálogos podrían representar una especie de ‘gana-gana’ para las partes involucradas, quienes según dicho organismo resultarían altamente beneficiadas de una minería ‘responsable’ o ‘sostenible’. Dado que para el Banco Mundial, la minería a gran escala reporta mayores beneficios económicos que la minería a mediana o a pequeña escala⁶⁷², el diálogo con las comunidades constituye un elemento esencial para garantizar efectivamente la ejecución de las operaciones mineras a largo plazo y para brindarles seguridad a los inversionistas extranjeros⁶⁷³.

Así, a través de las ‘Alianzas para la Prosperidad’ el gobierno colombiano en la marco de la ‘locomotora minera’ se quiso poner al día con los estándares establecidos por el Banco Mundial en materia de participación de las comunidades en los grandes proyectos extractivos. Sin embargo, dados sus propósitos y su alcance restringido, este mecanismo participativo ha generado resistencia en algunos sectores sociales.

5.3.2. La prohibición de prohibir la minería.

Otra de las normas más llamativas emitidas en el marco de la ‘locomotora minera’ fue el Decreto 2691 del 23 de diciembre de 2014, que por su fecha de expedición se conoció como

⁶⁷¹ Véase: <http://eth.mininterior.gov.co/alanzas-para-la-prosperidad>.

⁶⁷² World Bank and International Financial Corporation. *Large Mines and Local Communities*, 4.

⁶⁷³ World Bank and International Financial Corporation, *Mining Reform and the World Bank*, 20.

‘el decreto de navidad’ para las compañías mineras⁶⁷⁴. El objeto de esta norma era reglamentar el artículo 37 del Código de Minas (Ley 685 de 2001)⁶⁷⁵ y definir los mecanismos para acordar con las autoridades territoriales las medidas necesarias para la protección del ambiente sano, y en especial, de sus cuencas hídricas, el desarrollo económico, social, cultural de sus comunidades y la salubridad de la población, en desarrollo del proceso de autorización de actividades de exploración y explotación minera⁶⁷⁶.

Sin embargo, en el año 2015 se presentó una acción legal ante el Consejo de Estado, solicitando la nulidad provisional de este decreto, en donde se alegó que el procedimiento administrativo establecido en dicha norma desconocía el principio de autonomía de las entidades territoriales, porque suponía el sometimiento de estas entidades a las decisiones del Ministerio de Minas y Energía en materia de medidas de protección de las cuencas hídricas en actividades de minería⁶⁷⁷. Finalmente, el Consejo de Estado concedió la solicitud de la suspensión provisional del mencionado decreto, el 25 de junio de 2015.

⁶⁷⁴ Negrete, Rodrigo y Viana, André. “El decreto de navidad para los mineros” en Revista *Semana Sostenible*, 19 de enero de 2015. Disponible en: <http://sostenibilidad.semana.com/medio-ambiente/articulo/el-decreto-2691-regalo-navidad-para-mineros/32422>

⁶⁷⁵ Congreso de la República de Colombia. **Ley 685 de 2001. Artículo 37. Prohibición legal.** Reglamentado por el Decreto 934 de 2013 y por el Decreto 2691 de 2014. Con excepción de las facultades de las autoridades nacionales y regionales que se señalan en los artículos 34 y 35 anteriores, ninguna autoridad regional, seccional o local podrá establecer zonas del territorio que queden permanente o transitoriamente excluidas de la minería. Esta prohibición comprende los planes de ordenamiento territorial de que trata el siguiente artículo.

⁶⁷⁶ Presidente de la República de Colombia. Decreto 2691 de 2014. Artículo 1. *Objeto.* El objeto de este decreto es regular el procedimiento que deben seguir los municipios y distritos para acordar con el Ministerio de Minas y Energía medidas, de protección del ambiente sano y, en especial, de sus cuencas hídricas, el desarrollo económico, social, cultural de sus comunidades y la salubridad de la población, frente a las posibles afectaciones que pueden derivarse de la actividad minera.

⁶⁷⁷ En la solicitud de suspensión provisional del decreto 2691 de 2014 se argumentó que esta norma le otorgaba al Ministerio de Minas y Energía la facultad de regular los usos del suelo de las entidades territoriales y de controlar la toma de decisiones político-administrativas relacionadas con la protección, el manejo, uso y gestión de los recursos naturales. La disposición acusada trae como consecuencia que los municipios y distritos no puedan ejercer vigilancia o control sobre las actividades de minería que se lleven a cabo en sus territorios, a la vez que limita su participación en la relación con estas actividades. Por su parte, el término que le concedía la norma acusada a los municipios para presentar sus solicitudes de protección resultaba problemático dado que muchos de los municipios no cuentan con la capacidad técnica y financiera para realizar los estudios que exige el decreto, y por lo tanto no habían podido hacer las solicitudes de protección del ambiente en el tiempo estimado por la norma. Esto cerraba la puerta a que los municipios pudieran presentar otro tipo de acciones para proteger el ambiente o la salubridad de las habitantes de los municipios frente a los posibles riesgos de las actividades mineras. Véase: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Solicitud de Suspensión Provisional del Decreto 2691 del 23 de Diciembre de 2014 expedido por el Presidente de la República. Radicación Número: 11001032400020150016300. Disponible en: <http://static.elespectador.com/archivos/2015/07/35032f88c0edd3277d893368a998e402.pdf>.

La Corte Constitucional Colombiana ya se había pronunciado sobre la constitucionalidad del artículo 37 del Código de Minas el 5 de marzo de 2014 en la sentencia C-123 del mismo año⁶⁷⁸. En dicha sentencia la Corte estableció un mandato claro de concertación entre las entidades territoriales y las autoridades del orden nacional respecto a las decisiones relativas a la ejecución de proyectos mineros. La Corte había declarado exequible la norma demandada pero condicionándola al entendido que “en desarrollo del proceso por medio del cual se autorice la realización de actividades de exploración y explotación minera, las autoridades competentes del nivel nacional deberán acordar con las autoridades territoriales concernidas, las medidas necesarias para la protección del ambiente sano, y en especial, de sus cuencas hídricas, el desarrollo económico, social, cultural de sus comunidades y la salubridad de la población, mediante la aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad previstos en el artículo 288 de la Constitución Política”⁶⁷⁹.

Finalmente a través de la sentencia C-273 de 2016, emitida el 25 de mayo de ese año, la Corte Constitucional decidió declarar inexecutable el artículo 37 del Código de Minas argumentando que en la medida que la norma demandada prohíbe a las entidades territoriales de los órdenes regional, seccional o local excluir temporal o permanentemente la actividad minera, dicha disposición “afecta de manera directa y definitiva la competencia de las entidades

⁶⁷⁸ Corte Constitucional Colombiana, sentencia C-123 de 2014. Magistrado Ponente: Alberto Rojas Ríos.

⁶⁷⁹ *Ibid.* Sobre la decisión de la Corte Constitucional Colombiana de declarar la exequibilidad condicionada del artículo 37 del código de minas que prohíbe a las entidades territoriales y locales establecer zonas dentro de sus territorios que queden excluidas de la minería, es importante resaltar el salvamento de voto de los magistrados María Victoria Calle y Luis Ernesto Vargas. Si bien, ambos magistrados reconocieron la importancia de la decisión de la Corte de condicionar la exequibilidad de la norma acusada al establecer un mandato de concertación entre las autoridades del orden nacional y las entidades territoriales sobre los proyectos mineros, también manifestaron en su salvamento de voto que la decisión de la Corte sobre la constitucionalidad condicionada del artículo 37 del código de minas era insuficiente. Calle y Vargas utilizan en su salvamento de voto la metáfora de la obra de William Shakespeare del Mercader de Venecia para argumentar que la decisión de declarar la constitucionalidad condicionada de la norma acusada en lugar de declarar su inexecutable, implica una protección precaria de la participación y la autonomía de las entidades territoriales a nivel local. Esto se debe a que al igual que ocurrió en la obra de Shakespeare con Shylock, quien podía hacer efectiva la cláusula penal y cobrarse con un pedazo de carne de su deudor pero si derramar una sola gota de sangre del mismo, los municipios que cuentan con yacimientos minerales tiene la facultad de adoptar decisiones sobre el manejo y la asignación de los usos del suelo, sobre la conservación de las cuencas hídricas, sobre el fomento de la producción de alimentos, pero sin que dichas decisiones impliquen la exclusión total o parcial de la actividad minera en ciertas zonas del territorio, es decir, sin tocar una gota del subsuelo. Véase: María Victoria Calle y Luis Ernesto Vargas, Salvamento de voto a la sentencia C-123 de 2014 de la Corte Constitucional Colombiana. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/c-123-14.htm>.

territoriales para llevar a cabo el ordenamiento de sus respectivos territorios”⁶⁸⁰.

Según la Corte, la libertad del legislador para distribuir las competencias entre los entes territoriales del orden nacional o del orden regional, “no puede obviar las expresas atribuciones reconocidas a los municipios por las precitadas disposiciones constitucionales. Ello implica que la legislación no puede desconocer que, cualquiera que sea la distribución competencial que establezca, la misma no puede anular el contenido específico del principio de autonomía territorial que se manifiesta en la posibilidad de que los municipios reglamenten los usos del suelo dentro de su respectivo territorio”⁶⁸¹. (Subrayado fuera de texto).

Posteriormente, el 19 de agosto de 2016 la Corte emitió otra sentencia reafirmando la autonomía que tienen los entes territoriales como los municipios para decidir si quieren realizar o no actividades mineras en su territorio. En la parte resolutive de la sentencia T-445 de 2016 este tribunal señaló que “los entes territoriales poseen la competencia para regular el uso del suelo y garantizar la protección del ambiente, incluso si al ejercer dicha prerrogativa terminan prohibiendo la minería”⁶⁸². En la misma decisión la Corte se pronunció sobre las consultas populares como una manifestación del derecho a la participación de las comunidades en las decisiones que los afectan, como aquellas derivadas de proyectos extractivos. Al respecto, la Corte señaló lo siguiente:

“Una Consulta Popular, es ante todo, una manifestación de voluntad política, que posteriormente, y de manera diferida e independiente produce una norma jurídica, la cual, puede ser objeto de control judicial a través de los mecanismos judiciales de control de actos administrativos o de leyes de la República. Teniendo en cuenta dicha situación, esta Corporación considera necesario precisar, que los tribunales administrativos deben en la medida de lo posible limitarse a ejercer el control constitucional de la manera más garantista posible al derecho a la participación

⁶⁸⁰ Corte Constitucional Colombiana, sentencia C-273 de 2016. Magistrada Ponente: Gloria Stella Ortiz Delgado. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2016/C-273-16.htm>.

⁶⁸¹ *Ibid.*

⁶⁸² Corte Constitucional Colombiana, sentencia T-445 de 2016. Magistrado Ponente: Jorge Ivan Palacio. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-445-16.htm>.

ciudadana (formal- participativo). Asunto distinto, será el control constitucional que una vez finalizado el proceso político se puede efectuar al texto, ordenanza o acuerdo que se derive de la realización de dicho mecanismo de participación ciudadana”.

Por último, cabe agregar que esta sentencia de la Corte ha sido interpretada por un lado como una decisión garantista del derecho a la participación de las comunidades que resultan directamente afectadas con la realización de proyectos de tipo extractivo y como una expresión de su derecho a la autodeterminación, pero por otro lado, actores del sector minero, quienes se han referido a las consultas populares como ‘consultas populistas’, han criticado esta decisión. Específicamente han señalado que la Corte se extralimitó generando una oleada de consultas populares y una desarticulación en la política minera, porque ahora cada municipio puede decidir qué quiere hacer y cuál uso le quiere dar al suelo de su territorio. En este sentido, los detractores de esta decisión de la Corte han señalado que el tribunal ‘sacó conclusiones preconcebidas’, diciendo cosas que ‘la gente quería escuchar’.

5.3.3. Las Áreas Estratégicas Mineras – AEM.

Dentro de las normas expedidas en el marco de la política de la ‘locomotora minera’, también se destacan la Resolución N° 180102 de 2012⁶⁸³ y la Resolución N° 180241 de 2012⁶⁸⁴ del Ministerio de Minas y Energía y la Resolución N° 0045 de 2012⁶⁸⁵ de la Agencia Nacional de Minería. Por medio de estas resoluciones se declararon y delimitaron las llamadas ‘Áreas Estratégicas Mineras’ - AEM, las cuales a su vez habían sido establecidas en el artículo 108⁶⁸⁶

⁶⁸³ Ministerio de Minas y Energía. Resolución N° 180102 del 20 de enero de 2012, “por la cual se determinan unos minerales de interés estratégico para el país”.

⁶⁸⁴ Ministerio de Minas y Energía. Resolución N° 180241 del 14 de febrero de 2012, “por la cual se declaran y delimitan unas Áreas Estratégicas Mineras y se adoptan otras determinaciones”.

⁶⁸⁵ Agencia Nacional de Minería. Resolución N° 0045 del 20 de junio de 2012, “por la cual se declaran y delimitan unas Áreas Estratégicas Mineras y se dictan otras determinaciones”.

⁶⁸⁶ Congreso de la República de Colombia. **Ley 1450 de 2011. Artículo 108.** Reglamentado por los decretos 943 de 2013 y 1414 de 2013. *Reservas mineras estratégicas.* “La autoridad minera determinará los minerales de interés estratégico para el país, respecto de los cuales podrá delimitar áreas especiales en áreas que se encuentren libres, sobre las cuales no se recibirán nuevas propuestas ni se suscribirán contratos de concesión minera. Lo anterior con el fin de que estas áreas sean otorgadas en contrato de concesión especial a través de un proceso de selección objetiva, en el cual la autoridad minera establecerá en los términos de referencia, las contraprestaciones económicas mínimas distintas de las regalías, que los interesados deben ofrecer. Parágrafo. En todos los contratos de concesión minera podrán solicitarse prórrogas de la etapa de exploración por periodos de dos años cada una,

de la Ley 1450 de 2011 por medio de la cual se expidió el PND 2010 – 2014 y posteriormente fueron ratificadas por el artículo 20⁶⁸⁷ de la Ley 1753 de 2015 por medio de la cual se expidió el PND 2014 – 2018⁶⁸⁸.

Tanto el artículo 108 de la Ley 1450 de 2011 como el artículo 20 de la Ley 1753 de 2015 fueron declarados exequibles por la Corte Constitucional pero de manera condicionada, de tal manera que la autoridad nacional minera debía concertar con las autoridades locales de los municipios la definición de las AEM y su compatibilidad con los planes de ordenamiento territorial.

Así, en relación con el artículo 108, en la sentencia C-035 de 2016 la Corte señaló que dicha disposición era exequible pero en el entendido que: “i) en relación con las áreas de reserva minera definidas con anterioridad a la notificación de la presente sentencia, la autoridad

hasta por un término total de once (11) años, para lo cual el concesionario deberá sustentar las razones técnicas y económicas respectivas, el cumplimiento Minero-Ambientales, describir y demostrar los trabajos de exploración ejecutados y los que faltan por realizar especificando su duración, las inversiones a efectuar y demostrar que se encuentra al día en las obligaciones de pago del canon superficiario y que mantiene vigente la póliza Minero-Ambiental”.

⁶⁸⁷ Congreso de la República de Colombia. **Ley 1753 de 2015. Artículo 20. Áreas de reserva para el desarrollo minero.** Las áreas de reserva para el desarrollo minero serán las siguientes: Áreas de Reserva Estratégica Mineras: La Autoridad Minera Nacional determinará los minerales de interés estratégico para el país, respecto de los cuales, con base en la información geo-científica disponible, podrá delimitar **indefinidamente** áreas especiales que se encuentren libres. Estas áreas serán objeto de evaluación sobre su potencial minero, para lo cual se deberán adelantar estudios geológicos mineros por parte del Servicio Geológico Colombiano y/o por terceros contratados por la Autoridad Minera Nacional. Con base en dicha evaluación, esta Autoridad seleccionará las áreas que presenten un alto potencial minero. Estas áreas se otorgarán mediante proceso de selección objetiva. En los términos de referencia de este proceso, la Autoridad Nacional Minera establecerá los requisitos mínimos de participación, los factores de calificación, las obligaciones especiales del concesionario y podrá establecer las contraprestaciones económicas mínimas adicionales a las regalías. Sobre estas áreas no se recibirán nuevas propuestas ni se suscribirán contratos de concesión minera. Para estos efectos la Autoridad Minera contará con la colaboración del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. La Autoridad Nacional Minera dará por terminada la delimitación, cuando las áreas evaluadas no sean seleccionadas, caso en el cual quedarán libres para ser otorgadas mediante el régimen ordinario del Código de Minas. Cuando no se presente licitante u oferente la Autoridad Nacional Minera podrá mantener la delimitación para un futuro proceso de selección sin perjuicio de darla por terminada en cualquier tiempo (...).

⁶⁸⁸ La Corte Constitucional Colombiana se pronunció sobre la exequibilidad del artículo 20 de la Ley 1753 de 2005 en la C-221 de 2016. En dicha sentencia la Corte declaró inexecutable el siguiente inciso: “Por su parte, la información geológica, geoquímica y geofísica que el Servicio Geológico Colombiano genere a partir de la declaratoria de las áreas estratégicas mineras por parte de la Autoridad Minera y que permita evaluar el potencial mineral de tales áreas, tendrá el carácter de reservada por el mismo término en que la Autoridad Minera declare dichas zonas como estratégicas mineras o hasta tanto deba darse a conocer en desarrollo de los procesos de selección objetiva que adelante la Autoridad Minera para el otorgamiento de contratos de concesión especial en estas áreas”. Véase: Corte Constitucional Colombiana, sentencia C-221 de 2016. Magistrado Ponente: Alberto Rojas Ríos. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/C-221-16.htm>.

competente deberá concertar con las autoridades locales de los municipios donde están ubicadas, con anterioridad al inicio del proceso de selección objetiva de las áreas de concesión minera, y ii) en cualquier caso, la Autoridad Nacional Minera y el Ministerio de Minas y Energía deberán garantizar que la definición y oferta de dichas áreas sean compatibles con los planes de ordenamiento territorial respectivos”⁶⁸⁹. (Subrayado fuera de texto).

De manera similar, en la misma sentencia la Corte también declaró exequible de manera condicionada el artículo 20 de la ley 1753 de 2015. Este tribunal resolvió declarar exequible dicha norma pero bajo el entendido de que: “i) la autoridad competente para definir las áreas de reserva minera deberá concertar previamente con las autoridades locales de los municipios donde van a estar ubicadas, para garantizar que no se afecte su facultad constitucional para reglamentar los usos del suelo, conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, ii) si la autoridad competente definió las áreas de reserva minera con anterioridad a la notificación de la presente sentencia, deberá concertar con las autoridades locales de los municipios donde se encuentran ubicadas, con anterioridad al inicio del proceso de selección objetiva de las áreas de concesión minera y iii) la Autoridad Nacional Minera y el Ministerio de Minas y Energía, según el caso, deberán garantizar que la definición y oferta de dichas áreas sean compatibles con los respectivos planes de ordenamiento territorial”⁶⁹⁰. (Subrayado fuera de texto).

De acuerdo a lo establecido en las normas atrás señaladas, un poco más de 25 millones de hectáreas, es decir, más de la quinta parte del territorio colombiano, debían declararse como ‘Áreas Estratégicas Mineras’ para fomentar el crecimiento y desarrollo del sector minero y aprovechar el potencial minero del país en metales como el oro, el platino, el coltán, el cobre, entre otros. El hecho de declarar más del 20% del territorio colombiano como AEM implicaba que al menos la quinta parte del territorio nacional quedaba reservada de manera indefinida para ser otorgado por la autoridad minera a los inversionistas extranjeros.

⁶⁸⁹ Corte Constitucional Colombiana, sentencia C-035 de 2016, Magistrada Ponente: Gloria Stella Ortiz Delgado. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/c-035-16.htm>.

⁶⁹⁰ *Ibid.*

Las más de veinte millones de hectáreas que habían sido declaradas y delimitadas en las resoluciones emitidas por el Ministerio de Minas y Energía y por la Agencia Nacional de Minería estaban ubicadas en veinte municipios del territorio nacional y se sobreponían a los territorios de diecisiete comunidades indígenas y afrodescendientes. Por esta razón, la Corte Constitucional en la sentencia T-766 de 2015⁶⁹¹ señaló que antes de declarar las zonas demarcadas por el gobierno nacional como AEM, este debía realizar el procedimiento de consulta previa con las comunidades indígenas y afrodescendientes cuyos territorios se encontraban ubicados dentro de dichas áreas.

Según la Corte, con la declaratoria y delimitación de dichas áreas como AEM se ponía en riesgo la subsistencia de las comunidades, su identidad étnica y cultural, sus valores, costumbres y su forma de relacionarse con los territorios que habitaban. La Corte argumentó que las resoluciones atrás mencionadas habían declarado las AEM de manera unilateral y habían creado una restricción para el uso de los territorios demarcados, imponiendo un modelo único de industria extractiva.

De esta manera, la decisión de la Corte Constitucional dejó sin sustento en *primer* lugar, la Resolución N° 180241 de 2012 que establecía declarar como Áreas Estratégicas Mineras 2.900.947.78 millones de hectáreas correspondientes a 313 bloques que de acuerdo al documento denominado '*Áreas con potencial mineral para definir áreas de reserva estratégica del Estado*' de Ingeominas⁶⁹², se ubicaban en los departamentos de Antioquia, Bolívar, Caldas, Cauca, Cesar, Chocó, Huila, La Guajira, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Quindío, Risaralda, Tolima y Valle del Cauca; y en *segundo* lugar, la Resolución 0045 de la Agencia Nacional Minera por medio de la cual se delimitaron y se declararon como Áreas Estratégicas Mineras 22.262.646,8185 millones de hectáreas de las cuales 17.570.198,9288 correspondían a 202 bloques ubicados en los departamentos de Amazonas, Guainía, Guaviare, Vaupés, Vichada y Chocó.

⁶⁹¹ Corte Constitucional Colombiana, sentencia T-766 de 2015. Magistrado Ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/t-766-15.htm>.

⁶⁹² Tanto en la Resolución 18241 de 2012 del Ministerio de Minas y Energía como en la Resolución 0046 de la Agencia Nacional de Minería se estableció que el documento de Ingeominas denominado '*Áreas con potencial mineral para definir áreas de reserva estratégica del Estado*' actualizado a febrero de 2012, hacía parte integral de dichas resoluciones.

Por último, en la sentencia C-298 de 2016 la Corte Constitucional señaló que la autoridad minera nacional no tenía la facultad de delimitar de manera ‘indefinida’ áreas especiales de interés estratégico para el desarrollo minero del país. Por esta razón, la Corte resolvió en dicha decisión declarar inexecutable la expresión ‘indefinidamente’ del inciso primero del artículo 20 de la Ley 1753 de 2015, que autorizaba a la Autoridad Minera Nacional determinar los minerales de interés estratégico y delimitar la áreas especiales que se encontraran libres. En este sentido, la Corte Constitucional Colombiana consideró que la potestad de la autoridad minera de delimitar las áreas especiales que se encuentren libres como Áreas Estratégicas Mineras es ajustada a la Constitución nacional pero la declaración que hace la autoridad sobre dichas áreas no puede darse de manera indefinida⁶⁹³.

5.4. La ‘puerta giratoria’: mecanismo de difuminación entre lo público y lo privado.

La difuminación de los límites entre los intereses privados de las grandes compañías mineras y el interés público que debe guiar las actuaciones de las autoridades nacionales en el sector minero, y que ha repercutido a su vez en la construcción del aparato normativo de la ‘locomotora minera’, ha sido posible en Colombia gracias al fenómeno conocido como la ‘puerta giratoria’. Este fenómeno ha permitido la expedición de un sinnúmero de normas orientadas al favorecimiento de la realización de las actividades por parte de dichas compañías, cuya elaboración ha contado con la colaboración de importantes firmas de abogados a nivel nacional.

La llamada ‘puerta giratoria’ ha dado lugar a que se terminen por desdibujar los límites entre los intereses privados de las grandes compañías mineras y las actuaciones de las autoridades estatales que deben regirse por el interés público. Esta situación se ha hecho evidente durante la ejecución de la política de la ‘locomotora minera’, debido a que en el marco de dicho fenómeno altos funcionarios del gobierno han sido contratados por las grandes compañías

⁶⁹³ Corte Constitucional Colombiana, sentencia C-298 de 2016. Magistrado Ponente: Alberto Rojas Ríos. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2016/C-298-16.htm>.

mineras que antes vigilaban, y paralelamente, el gobierno colombiano ha vinculado en altos cargos de la institucionalidad minera, a abogados y funcionarios que hacen o que han hecho parte de juntas directivas de las compañías transnacionales mineras o que se han desempeñado en cargos directivos en esas compañías.

Uno de los ejemplos más claros de este fenómeno fue la designación de Frank Pearl por parte de Juan Manuel Santos como su primer Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Pearl, quien contaba con una amplia trayectoria en el sector privado, había sido consultor asociado de la reconocida firma *McKinsey & Co*, famosa por asesorar a la industria minera y petrolera⁶⁹⁴. Por su parte, María Consuelo Araújo Castro, quien se había desempeñado como Ministra de Relaciones Exteriores y como Ministra de Cultura bajo el gobierno del ex Presidente Álvaro Uribe Vélez, pasó a ocupar el cargo de Presidenta de la compañía minera canadiense *Gran Colombia Gold*. Algo parecido ocurrió con Julián Villaruel, ex Director del Servicio Geológico Colombiano antes Ingeominas, quien pasó a ocupar el cargo de Director Operativo de la compañía *AngloGold Ashanti* en el proyecto Gramalote de Antioquia⁶⁹⁵.

Otro de los casos más llamativos fue el de Leyla Rojas Molano⁶⁹⁶, quien se desempeñó como Viceministra de aguas y saneamiento básico por casi ocho años (desde el año 2002 hasta el año 2010) y posteriormente fue contratada como directora de sostenibilidad del grupo EBX que es la firma matriz la compañía minera de origen brasileiro MPX⁶⁹⁷. Diana Zapata Pérez⁶⁹⁸, ex Directora de licencias ambientales del Ministerio de Ambiente y Adriana Rodríguez, ex asesora del Ministro de Ambiente, también entraron a integrar el equipo de asesores del grupo

⁶⁹⁴ Véase: <http://www.mckinsey.com>

⁶⁹⁵ Rodríguez Becerra, Manuel. Entrevista: “Estamos ad portas de una tragedia ambiental: ex Ministro de Minas” *El Tiempo*, 11 de Julio de 2011. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-9866464>.

⁶⁹⁶ Véase: <https://www.linkedin.com/in/leylarojasmolano/en>

⁶⁹⁷ La compañía minera MPX llegó a Colombia en el año 2009 para realizar proyectos a gran escala de minería de Carbón. Uno de los proyectos más controversiales fue el de la construcción de una mina de carbón a cielo abierto en el municipio de Cañaverales en el departamento de La Guajira, proyecto para el cual el Ministerio de Ambiente le otorgó a la compañía un permiso para poder operar. El permiso fue otorgado específicamente por la Directora de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales, Luz Helena Sarmiento Villa, quien ocupó el cargo de Diana Zapata Pérez, quien a su vez, se vinculó como asesora del grupo EBX, firma matriz de la compañía MPX, que antes vigilaba.

⁶⁹⁸ Véase: <https://www.linkedin.com/in/diana-zapata-92156446/>

EBX. Posteriormente, Sandra Suárez⁶⁹⁹ quien se desempeñó como Ministra de Ambiente entre el 2003 y el 2006 durante el gobierno del ex Presidente Álvaro Uribe Vélez, y quien fue acusada de tener vínculos con grupos paramilitares reemplazó a Leyla Rojas en la compañía MPX⁷⁰⁰.

Otro caso fue el de Gloria Lucía Álvarez, quien pasó de desempeñarse como directora de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca a ser asesora jurídica de la compañía *AngloGold Ashanti*. Como representante de esta empresa, Álvarez emitió fuertes críticas a la corporación de carácter público Cortolima por el cuestionamiento y las objeciones en el tema ambiental que hizo esta entidad al proyecto de minería de oro a gran escala de La Colosa, que fue impulsado a su vez por la compañía asesorada por Álvarez. Cabe recordar que este ha sido uno de los proyectos mineros más controversiales debido a su magnitud y a los impactos que implica su realización para el ambiente⁷⁰¹.

Por su parte, Claudia Jiménez Jaramillo quien se desempeñó como Consejera de la Presidencia en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez y como Embajadora en Suiza, cargo bajo el cual negoció el Tratado de Libre Comercio con la Asociación Europea de Libre Comercio – EFTA, en el año 2011 se convirtió en la directora del Sector de la Minería a Gran Escala⁷⁰². Esta agremiación estuvo conformada inicialmente por trece grandes compañías entre las que se encontraban *Angloamerican*, *AngloGold Ashanti*, *Cerrejón*, *Cerro Matoso*, *Drummond*, *Gran Colombia Gold*, *Eco Oro Minerals*, *Minas Paz del Río*, *MINEROS S.A.*, *Prodeco*, *MPX* y *CCX*⁷⁰³.

De manera similar, María Margarita Zuleta, quien se desempeñó bajo el gobierno de Álvaro Uribe Vélez como Viceministra del Interior y como Zar Anticorrupción, pasó a ejercer el

⁶⁹⁹ Véase: <https://www.linkedin.com/in/sandra-suarez-perez-95093a3/?ppe=1>

⁷⁰⁰ Véase: <https://www.elheraldo.co/noticias/economia/exministra-de-ambiente-reemplaza-a-leyla-rojas-en-cargo-directivo-en-ccx-78611>

⁷⁰¹ Rodríguez Becerra, Manuel. Entrevista: “Estamos ad portas de una tragedia ambiental: ex Ministro de Minas” *El Tiempo*, 11 de Julio de 2011. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-9866464>.

⁷⁰² En el año 2014, la asociación gremial conocida como Sector de la Minería a Gran Escala o Sgme se fusionó con Asomineros de la Andi y con y con la Cámara Colombiana de Minería y se convirtió en la Asociación Colombiana de Minería. Véase: <http://acmineria.com.co>

⁷⁰³ Véase: <http://lasillavacia.com/quienesquien/perfilquien/claudia-jimenez-jaramillo>

cargo de Vicepresidenta de la compañía minera *Glencore* desde el año 2005 hasta el año 2012. Ese mismo año, el presidente Juan Manuel Santos, la designó como Directora de la Unidad Administrativa de Contratación '*Colombia compra eficiente*' que tiene como propósito coordinar la compra por parte de todas las entidades del Estado y negociar con grandes proveedores las condiciones de compra de los materiales que requieren.

Finalmente, cabe destacar el caso del Magistrado de la Corte Constitucional Colombiana Alejandro Linares Cantillo, quien durante el gobierno del ex Presidente Virgilio Barco (1986 – 1990), que antecedió la consolidación de la política de la 'apertura económica' se desempeñó como Jefe de la División Especial de Inversiones Extranjeras en Planeación Nacional, en el que tuvo un rol muy activo en la elaboración de la reforma al régimen de inversión extranjera, que se aprobaría posteriormente durante el mandato del ex Presidente César Gaviria⁷⁰⁴. Linares, quien es conocido por sus decisiones favorables a los inversionistas extranjeros en el sector minero⁷⁰⁵, también trabajó durante dos décadas, específicamente en el periodo comprendido entre 1994 y 2014, en la firma Gómez Pinzón Zuleta, donde también se desempeñó como socio gerente. Esta firma es reconocida en el ámbito nacional por sus servicios y asesorías a compañías mineras, específicamente en fusiones y adquisiciones⁷⁰⁶.

Asimismo, Linares quien fue invitado como conferencista al Congreso Nacional de Minería que se llevó a cabo en mayo de 2017, señaló en consonancia con las declaraciones atrás referidas de otros funcionarios del gobierno como el Ministro Cárdenas, que “la consulta

⁷⁰⁴ Véase: <http://lasillavacia.com/quienesquien/perfilquien/alejandro-linares-cantillo>.

⁷⁰⁵ Véase: Salvamento de voto a la sentencia SU-133 de 2017 de la Corte Constitucional Colombiana. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/su133-17.htm>; Salvamento parcial de voto aclaración de voto a la sentencia C-035 de 2016 de la Corte Constitucional Colombiana. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/c-035-16.htm>; Salvamento de voto a la sentencia C-273 de 2016 de la Corte Constitucional Colombiana. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2016/C-273-16.htm>; Diario Vanguardia, “Magistrado Linares se opuso a decisión que tumbó minería en Páramos”, 10 de febrero de 2016. Disponible en: <http://www.vanguardia.com/colombia/346786-magistrado-linares-se-opuso-a-decision-que-tumbo-mineria-en-paramos>, Diario *El Tiempo*. “Serán las propias comunidades las que veten minería en sus territorios”, 25 de mayo de 2016. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16602823>; Restrepo González Javier, “Sólo el Legislativo puede aliviar al amenaza jurídica sobre la minería” *El mundo*, 14 de mayo de 2017. Disponible en: <http://www.elmundo.com/noticia/Solo-el-Legislativo-puede-aliviar-la-amenaza-juridica-sobre-la-mineria/352298>.

⁷⁰⁶ Véase: <http://gpzlegal.com/energia-y-mineria/>.

previa es un tema que hay que racionalizar”⁷⁰⁷ y añadió lo siguiente:

“El viernes pasado tomamos una decisión en la cual, a pesar que se había vulnerado la consulta previa en el caso de una ley que concedía un curul adicional a los raizales de San Andrés, la Corte decidió que a pesar de que se había violado ese derecho, es posible ponderarlo con otros derechos y declaró exequible ese acto legislativo, yo creo que esa decisión que fue 9-0, que fui ponente yo, **estoy muy orgulloso porque en cierta forma le rompió, rompimos el espinazo al tema de la consulta previa** en eso que se decía este era un derecho absoluto, que no podía ser en ningún momento vulnerado”. (negrilla y subrayado fuera de texto)⁷⁰⁸.

En el mismo evento, el magistrado de la Corte Constitucional expresó su preocupación por las consecuencias que trajo para la estabilidad jurídica de los inversionistas extranjeros, la modificación al régimen de regalías, que según Linares ocasionó que los municipios mineros perdieran sus incentivos al no recibir recursos significativos por dicho concepto. Al respecto, el magistrado señaló lo siguiente: “Es necesario hacer una reforma al régimen de distribución de regalías ya que un detonante de las dificultades que se enfrenta en esta materia está en los cambios que introdujo la ley de regalías, un tema que no se vio es que la ley de regalías generó un desequilibrio para los municipios mineros que se quedaron sin incentivos”⁷⁰⁹.

Por otro lado, en el marco de la llamada ‘puerta giratoria’ también ha ocurrido que funcionarios públicos que cuentan con un alto perfil en el sector minero, han hecho parte de juntas directivas de grandes compañías mineras o han pasado a presidir estas compañías. Tal es el caso del ex ministro de Minas Hernán Martínez (2006 – 2010) quien pasó a ser parte de la junta directiva de la compañía canadiense *Medoro Resources* y luego del grupo empresarial

⁷⁰⁷ Asociación Colombiana de Minería. “Seguridad jurídica: el mayor desafío de la minería en Colombia”, 12 de mayo de 2017. Disponible en: <http://acmineria.com.co/Noticia-SeguridadJuridica>.

⁷⁰⁸ Intervención del Magistrado Alejandro Linares Cantillo en el Congreso Colombiano de Minería. Cartagena, mayo de 2017. Disponible en: <https://colombiapuntomedio.files.wordpress.com/2018/04/transcripcic3b3n-alejandro-linares-corte-constitucional.pdf>.

⁷⁰⁹ *Ibid.*; véase también: Redacción Mundo Minero. “¡La Corte Responde!” , Junio 12 de 2017. Disponible en: <http://mundominero.com.co/la-corte-responde/>.

Gran Colombia Gold, también de origen canadiense. Al respecto, cabe recordar que bajo el mandato de Martínez como Ministro, se tramitó la reforma del código minero y se otorgó el mayor número de títulos mineros a las compañías en toda la historia del país⁷¹⁰.

Por su parte, el ex Viceministro de Justicia Rafael Nieto durante el gobierno de Álvaro Uribe pasó a dirigir la compañía minera canadiense *Greystar* (actual *Eco oro Minerals*), mientras que el Ministro de Minas Germán Arce Zapata⁷¹¹ (2016 – 2018), quien cuenta con una alta trayectoria en el sector financiero y quien ocupó el cargo de presidente de *Intercol*, filial de *Exxon Mobil*, destaca dentro de su hoja de vida en la página web del Ministerio, el hecho de haberse desempeñado como “miembro de numerosas juntas directivas y consejos directivos en los sectores financieros, mineros y energéticos”⁷¹².

Conclusiones preliminares: Capítulo IV.

En consonancia con los lineamientos emitidos por el Banco Mundial en materia de reforma minera, desde finales del siglo XX se empezó a estructurar en Colombia una política de ‘apertura económica’ atada a un sistema de promoción y protección de la inversión extranjera, así como una serie de reformas que se introdujeron en el ámbito doméstico para fortalecer el sector minero. La reestructuración del marco legal e institucional del Estado constitucional colombiano en favor de las actividades de minería a gran escala desarrolladas por compañías privadas transnacionales, provenientes en su mayoría de países del norte global, tuvo inicio a partir de la Constitución de 1991.

Como parte de la política de reforma minera impulsada por el Banco Mundial en los países del sur global, los procesos de reforma y ajuste a las constituciones, se presentaron como un elemento esencial para poder cristalizar a largo plazo los derechos y expectativas de los inversores extranjeros en el sector minero a través de los textos constitucionales y legales. Colombia no fue la excepción a esta política, por lo que el proceso constituyente del 91 abrió

⁷¹⁰ Véase: <http://www.grancolombiagold.com/about-us/directors-and-committees/default.aspx>

⁷¹¹ Véase: <https://www.linkedin.com/in/germanarce1/?ppe=1>

⁷¹² Véase: <https://www.minminas.gov.co/el-ministro>

las puertas a importantes reformas en este sentido. Las disposiciones que se incorporaron en la Constitución de 1991 orientadas a la regulación de la actividad minera, también confirmaron la idea de que la propiedad de los recursos del subsuelo y de los recursos naturales no renovables reside en el Estado y no en la Nación. Con esta disposición se quiso por un lado, despejar cualquier duda de que quién controla y decide sobre la disposición y utilización de los recursos, es el Estado, y por otro lado, eliminar la posibilidad de que cualquier grupo o comunidad dentro del Estado colombiano que quisiera reclamar su autodeterminación también lo hiciera sobre los recursos naturales.

En el texto constitucional también se incluyó la noción de desarrollo sostenible y varias salvaguardas para los inversionistas extranjeros. Por su parte, dentro de las reformas constitucionales que se implementaron en la carta, una de las más llamativas fue la que se introdujo por medio del Acto Legislativo 01 de 1999, que modificó el artículo 58 de la Constitución de 1991. Con esta reforma se suprimió la posibilidad de que por razones de equidad, bajo circunstancias excepcionales y contando con unos requisitos particulares, el Estado pudiera llevar a cabo expropiaciones ‘sin indemnización’. De manera adicional, algunas instituciones y entidades estatales tales como el Ministerio de Minas y Energía, el Instituto de Asuntos Nucleares, el Servicio Geológico Colombiano o Ingeominas, Minerales de Colombia S.A., entre otras, también fueron objeto de importantes reformas siguiendo el objetivo impulsado desde el gobierno del ex Presidente César Gaviria de modernizar el aparato del Estado colombiano, incluyendo el del sector minero.

Las reformas incorporadas se realizaron en consonancia con los lineamientos del Banco Mundial, según el cual, Colombia contaba con unas características geoestratégicas especiales que podían convertir al país en un potencial productor y exportador de materias primas y recursos naturales, pero que sin embargo, debido a la falta de la implementación de una política adecuada, no habían sido aprovechados de manera suficiente ni efectiva. Según el Banco Mundial las condiciones establecidas en el código de minas emitido por medio del Decreto Ley 2655 de 1988, resultaban insuficientes para garantizar las condiciones de seguridad jurídica y de predictibilidad requeridas por los inversionistas extranjeros en el sector minero. Así, con el cambio en la política minera colombiana, que produjo que el Estado

colombiano pasara de ser ‘operador’ a ser un mero ‘regulador’ en materia de extracción de recursos, se provocó que la operación de las actividades mineras estuviera liderada por actores privados extranjeros y se buscó otorgarles a estos actores beneficios adicionales en materia tributaria y fiscal, como una forma de ‘compensación’. Dichos beneficios incluyeron la fijación del monto de las regalías sobre las utilidades y la aplicación de exenciones fiscales sobre la renta.

El otorgamiento de las prebendas obtenidas por las compañías llevó a que tales beneficios alcanzaran un porcentaje mayor al de las regalías que las empresas debían pagar. Igualmente, bajo el nuevo ordenamiento en el sector minero se flexibilizaron los requisitos y se disminuyeron los plazos que las compañías extranjeras debían cumplir para acceder a los permisos que les permitían realizar sus actividades mineras, tales como los títulos mineros y las licencias ambientales.

La creación de este nuevo marco jurídico se produjo en el marco de procesos típicos de desregulación y de re regulación, en la medida que a través de la emisión de un importante número de normas se introdujeron restricciones y controles a las actuaciones del Estado en el sector minero. El nuevo aparato normativo marginó el papel del Estado al de ‘regulador’, a la vez que estableció limitaciones en su autonomía para intervenir en las operaciones y actividades mineras y para redefinir su política en ese sector frente a los amplios derechos y expectativas de los inversores extranjeros, ahora cristalizados en el ordenamiento legal y constitucional colombiano.

Sobre este punto, también es importante resaltar que la creación del nuevo marco legal e institucional que se introdujo en el sector minero, fue el resultado de un proceso de producción jurídica de tipo transnacional, en la medida que no solo fue fuertemente influenciado por lineamientos de organismos financieros internacionales como el Banco Mundial, sino que en el escenario de gobernanza global descrito en esta tesis, los procesos de reforma que dieron lugar a la nueva política minera en Colombia también contaron con la amplia colaboración de otros importantes actores globales.

Por ejemplo, la *Canadian International Development Agency* - CIDA, que hace parte del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Comercio de Canadá, también contribuyó en la elaboración de la nueva política minera. Tal como se explicó en este capítulo, así lo manifestaron miembros del partido de oposición del parlamento de Canadá, quienes señalaron su preocupación por la utilización de dineros públicos manejados por dicha agencia en beneficio de intereses privados de las compañías mineras canadienses. De esta manera se cuestionó, que estas compañías estuvieran ejerciendo su influencia con dinero del gobierno canadiense, en los procesos de reforma legislativa en países del sur global, por medio de los cuales a su vez, se podrían causar impactos negativos sobre los derechos de poblaciones especialmente vulnerables como los pueblos y comunidades indígenas. Otra manifestación del carácter transnacional del proceso de configuración del nuevo ordenamiento jurídico que se impulsó en Colombia en el sector minero desde finales del siglo XX, fue la importante participación de reconocidas firmas de abogados en el ámbito doméstico en la elaboración del nuevo código de minas, entre cuyos clientes se encuentran algunas de las compañías mineras extranjeras más grandes del sector.

Por otro lado, dentro de los cambios introducidos con la expedición del Código de Minas del 2001, el resurgimiento del ‘contrato de concesión’ fue uno de los aspectos que más llamaron la atención. Esto obedece a que dadas las características que reviste este tipo contractual, el contrato de concesión ha sido históricamente utilizado específicamente en contextos coloniales y (pos)coloniales donde se han impulsado actividades de intensiva extracción de recursos. El ‘contrato de concesión’ ha sido considerado históricamente como la forma jurídica ideal para extraer los recursos naturales en escenarios donde se busca proteger la inversión extranjera y atar la explotación de dichos recursos sobre grandes extensiones de tierra y por considerables periodos de tiempo, a cambio del pago de regalías pactadas sobre una tasa fija al inicio del contrato. Además, bajo este tipo de contratos los Estados tienen restricciones para asociarse con las empresas extranjeras, a la vez que aquellos tienden a transferir amplios poderes a estas compañías a través de lo que se podría llamar como una ‘soberanía virtual’, la cual, se ejerce especialmente sobre derechos ‘intangibles’ como los *commodities*.

De esta manera se explica que el ‘contrato de concesión’ suele ser incorporado en regímenes mineros en escenarios en los que el Estado, como es el caso de Colombia, tiene una capacidad de actuación restringida que le impide oponerse a las condiciones que actores transnacionales esenciales en este tipo de contextos, quieren introducir en materia de extracción de recursos; o en escenarios en los que el Estado o sus gobernantes tienen una relación de dependencia de la inversión extranjera que restringe el libre ejercicio de su soberanía en relación con el control sobre sus recursos naturales. En Colombia, esta modalidad de contrato ya había sido reintroducida al ordenamiento jurídico a principios del siglo XX con la presencia en esa época de inversionistas extranjeros, entre las que se encontraban compañías mineras británicas y compañías petroleras norteamericanas. Sin embargo, con el giro desarrollista que se produjo en el país y que tuvo una gran influencia durante la segunda mitad del siglo XX, en este periodo emergieron otro tipo de contratos más acordes con la política de nacionalización de recursos implementada en esos años, tales como el contrato de asociación.

La figura jurídica del ‘contrato de concesión’ que volvió a insertarse en el ordenamiento colombiano a finales del siglo XX, a través del código de minas de 2001, tuvo continuidad a través de la política de la ‘locomotora minera’ impulsada bajo el gobierno de Juan Manuel Santos. Con la llegada de Santos al poder, se dio continuidad a través del discurso de las locomotoras, a las políticas mineras de los gobiernos anteriores, que estaban orientadas por la idea de la apertura económica en ese sector y las cuales habían sido incorporadas a su vez en los diferentes planes de desarrollo que establecían ambiciosas metas en materia de extracción de recursos para hacer de Colombia un ‘país minero’.

Según el Plan Nacional de Desarrollo PND 2010 – 2014, la ‘locomotora minera’ era uno de los ejes centrales de la economía dadas las estimaciones al alza de precios internacionales de la canasta minero-energética y el aumento en las actividades mineras en el territorio nacional. En esta medida, el gobierno señaló que debido a la relación directa que tenía esta locomotora con la inversión extranjera, el impulso de dicha política en el sector minero tenía una gran importancia estratégica. Por esta razón, en el PND de ese periodo se llamó la atención sobre la necesidad de adelantar una serie de reformas para consolidar y materializar las inversiones en el sector minero y posicionar a Colombia como un país minero a nivel mundial.

La política y las reformas impulsadas bajo la ‘locomotora minera’, fueron ratificadas posteriormente en el Plan Nacional de Desarrollo PND 2014 – 2018, donde se hizo énfasis en el papel del sector minero para lograr el desarrollo nacional, para generar empleo y para reducir la pobreza. Al respecto, el gobierno señaló la importancia de impulsar dicho sector para generar recursos orientados a financiar las inversiones en proyectos de ‘construcción de paz’ en un escenario de posconflicto. Igualmente, el gobierno colombiano reafirmó el objetivo de aprovechar al máximo los recursos naturales por considerar al sector minero uno de los motores del desarrollo del país, a la vez que resaltó la necesidad de seguir fortaleciendo del aparato normativo e institucional en dicho sector. Al respecto, destacó la creación de nuevas entidades como la Agencia Nacional de Minería, la Agencia Nacional de Licencias Ambientales y el Viceministerio de Minas.

Dentro de las principales reformas que se impulsaron a través de la ‘locomotora minera’ se destacan las llamadas licencias ambientales exprés; las licencias sociales exprés o ‘Alianzas para la Prosperidad’; la prohibición de prohibir la minería, con la que se limitó las competencias en el ordenamiento territorial de las entidades municipales; los excesivos beneficios en materia tributaria y fiscal a las compañías extranjeras; la restringida participación en proyectos mineros de los pueblos indígenas y las comunidades afro descendientes; y finalmente, la creación de las Áreas Estratégicas Mineras, a través de las cuales se quería reservar de manera indefinida para los inversionistas extranjeros, un poco más de 25 millones de hectáreas, es decir, más de la quinta parte del territorio colombiano, para ser concesionada por la autoridad minera.

Debido a las amplias prebendas otorgadas por el gobierno colombiano a las compañías mineras extranjeras bajo el aval del poder legislativo, la Corte Constitucional Colombiana estableció límites a algunas de las normas que se articularon con la nueva política minera. Sin embargo, varias de las disposiciones que fueron excluidas del ordenamiento jurídico a través de las decisiones de la Corte, por ser contrarias a otras normas superiores de carácter constitucional, posteriormente fueron revividas por medio de nuevas normas emitidas por otras autoridades estatales y gubernamentales. Esto ocurrió por ejemplo con la reforma al

Código de Minas que se expidió por medio de la Ley 1382 de 2010 y que fue declarada inexecutable por no haber sido consultada previamente con las comunidades indígenas y afro descendientes. Después de que esta norma fue declarada inconstitucional por parte de la Corte Constitucional Colombiana, algunas de las disposiciones contenidas en dicha reforma fueron reproducidas posteriormente a través de otras normas como decretos gubernamentales.

Finalmente, es importante mencionar que la configuración del nuevo aparato legal e institucional que se estructuró en las últimas décadas en el sector minero a través del Estado constitucional colombiano, no hubiera sido posible sin el importante papel que han desempeñado los actores que han hecho parte de la llamada ‘puerta giratoria’. Este fenómeno da cuenta de cómo funcionarios del gobierno nacional y de diversas entidades estatales, circulan entre las instituciones públicas y privadas del sector minero, lo cual hace que cada vez sea más difícil distinguir entre el interés público y los intereses privados en las actuaciones del Estado, por la forma en la que estos intereses se difuminan en el marco de la dinámica de dicho fenómeno.

La especial colaboración de las autoridades nacionales que representan al Estado constitucional colombiano con los inversionistas extranjeros en el sector minero, también se ha visto reflejada, en declaraciones del ejecutivo y de sus ministros. Dichas declaraciones reflejan el objetivo consignado en el Plan Nacional de Desarrollo *“Todos por un nuevo país”* de priorizar en la expedición de la regulación legal necesaria y en la organización y ajuste de la normatividad minera existente para “dar señales claras de política pública a los inversionistas privados a través de la alineación de la política de mediano y largo plazo”⁷¹³. El fenómeno de la ‘puerta giratoria’ y el especial colaboracionismo entre las autoridades nacionales y las compañías extranjeras, guarda una estrecha relación con lo explicado en el primer capítulo de esta tesis, sobre el importante papel que desempeñaron las élites criollas para dar continuidad bajo las nuevas formas estatales republicanas a ciertos patrones y jerarquías propias de los tiempos coloniales, y sobre el papel que siguen desempeñando actualmente las élites locales a través del Estado constitucional colombiano en la reproducción

⁷¹³ Departamento Nacional de Planeación, “Todos por un nuevo país. Paz, Equidad y Educación” *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018*. Imprenta Nacional de Colombia, 2014: 186.

de dichas jerarquías en un contexto de ‘colonialidad global’ ligado a un sistema mundo ‘euro-norteamericano capitalista / patriarcal-moderno / colonial’ que esta basado en la extracción intensiva de recursos, y en el que Colombia se reinserta permanentemente en una posición periférica.

Dichas élites han jugado un papel determinante en darle continuidad a patrones y jerarquías (neo)coloniales que perpetúan relaciones de dependencia y que han redundado en beneficio de los intereses económicos de importantes actores privados transnacionales de la política económica global. Sin embargo, las dinámicas que entrelazan lo local con lo global para articular las instituciones del ámbito doméstico con las políticas mineras a nivel mundial, no están exentas de contradicciones. Mientras que algunas entidades estatales han instrumentalizado el derecho y las decisiones estatales para insertar y cristalizar en el ámbito doméstico los intereses y expectativas de los inversores extranjeros en el sector minero, otros actores estatales como la Corte Constitucional Colombiana a nivel nacional o como ciertas autoridades gubernamentales a nivel local, han tratado de contrarrestar a través de sus actuaciones, los efectos que tales decisiones pueden traer sobre la vida de las personas que habitan los territorios que son objeto de extracción.

No obstante, a pesar de las contradicciones que existen dentro del mismo Estado en relación con la implementación de las políticas mineras que permiten dar continuidad al paradigma extractivista en el que nos encontramos inmersos, algunos mecanismos supra constitucionales explicados en el capítulo segundo de esta tesis como los Acuerdos Internacionales de Inversión y el Sistema Internacional de Arbitraje de Inversiones Inversionista-Estado, han logrado restringir el alcance de las decisiones de las autoridades que han desafiado la continuidad de dicho paradigma. De esta manera, bajo la dinámica en la que interactúan los actores globales y locales en el sector minero, se sigue facilitando la reinserción permanente del Estado colombiano en una posición periférica en el orden económico global, a partir de una actividad intensiva de extracción de recursos, y que a su vez sigue reproduciendo relaciones de dominación y dependencia similares a las tuvieron las ex colonias en relación con los antiguas metrópolis e imperios europeos, donde aquellas debían proveer estas últimas materias primas.

Capítulo V.

El ‘boom’ minero en Colombia: el oro y la inversión extranjera.

Las modificaciones y reformas explicadas en el capítulo IV de esta tesis, que se impulsaron en el ordenamiento jurídico colombiano a partir de la década de los noventa en el sector de la minería, contribuyeron a que en los años subsiguientes se lograra atraer a un número significativo de inversionistas extranjeros al país, y particularmente de compañías mineras transnacionales, dando lugar con ello a un importante auge de la inversión extranjera en Colombia en ese sector.

Uno de los metales de mayor interés para estas compañías fue el oro, debido en parte a los especiales beneficios establecidos por la legislación colombiana para los inversionistas extranjeros interesados en este metal, que se vieron reflejados en medidas como el bajo nivel de regalías que debían pagar quienes invirtieran en su extracción, equivalente solamente al 4%⁷¹⁴. Este y otros beneficios que les fueron otorgados a los inversionistas extranjeros dieron lugar a un ambiente de confianza y seguridad para estos actores, que se vio reforzado con el incremento de la firma y negociaciación de acuerdos internacionales de inversión por parte el gobierno colombiano.

En este sentido, en este capítulo se explica como se produjo el auge de la inversión extranjera de la minería de oro en Colombia desde finales del siglo XX, causando una masiva presencia de compañías mineras transnacionales interesadas en extraer este metal en grandes cantidades, y quienes a su vez, pudieron acceder al otorgamiento de cientos de títulos mineros para la realización de sus actividades de minería a gran escala.

Igualmente, se analiza cómo el aparato normativo e institucional que se construyó en Colombia desde finales de la década de los noventa, contribuyó a que se produjera dicho auge, en un contexto global proclive a la intensiva acumulación y extracción de recursos que ha

⁷¹⁴ Pardo Becerra, “Propuestas para recuperar la gobernanza del sector minero colombiano”, 206.

contribuido a su vez la reproducción de patrones y jerarquías coloniales a través de la actividad minera.

1. La fiebre del oro.

El fenómeno conocido como la ‘fiebre del oro’ que se produjo a escala global contribuyó sustancialmente al auge de la inversión extranjera en Colombia. Este auge en la minería del oro se produjo desde finales del siglo XX, periodo en el que se presentó un aumento considerable en las exportaciones de oro en el país, cuyo valor pasó en menos de 3 años de 3 millones de dólares a 360 millones de dólares y cuya cantidad alcanzó las 50 toneladas anuales. Esta alarmante cifra también tuvo que ver con el incremento del precio del oro a nivel internacional que pasó de 278 dólares a más de 400 dólares⁷¹⁵.

La primera subida considerable del precio de este metal se produjo después de los hechos ocurridos en Nueva York el 11 de septiembre de 2001, cuando se perpetró el atentado contra las Torres Gemelas. El oro, en ese contexto, se convirtió de nuevo en uno de los recursos más apetecibles y representativos para la economía mundial, pues “si bien el oro tiene múltiples utilidades para fines suntuarios, industriales, de inversión y de especulación, también ha sido considerado como un ‘refugio’ debido a que cuando la economía entra en crisis, muchas de las personas compran oro, lo que hace que generalmente exista una gran demanda de este metal tanto en épocas de bonanza como en épocas de crisis”⁷¹⁶.

Las consecuencias que se produjeron en el ámbito financiero después del llamado 9-11, no fueron la excepción a este patrón. En efecto, después de los fatídicos hechos ocurridos el 9 de septiembre de 2001, se produjo por un lado, un sentimiento de desconfianza frente al dólar, y por otro lado, se acudió al oro como ‘refugio’, por ser considerado como un *commodity* más

⁷¹⁵ Redacción El Tiempo. “Boom minero” en Diario *El Tiempo*, 25 de marzo de 2004. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1501731>

⁷¹⁶ Sierra-Camargo, Ximena. “Derecho, minería y (neo)colonialismo. Una aproximación crítica a la regulación de la minería de oro a gran escala en Colombia”. *Revista Opera*. Universidad Externado de Colombia. 14. (2014): 177.

seguro en términos de inversión⁷¹⁷. Esto llevó a que en los años posteriores, y específicamente en el año 2004 se diera inicio a uno de los periodos más intensos para las actividades de extracción de este metal en Colombia y en otros países de la región latinoamericana.

Algo parecido ocurrió como consecuencia de la crisis económica y financiera mundial del 2008, momento en el cual el precio del oro a nivel internacional aumentó en un 5.58%. En efecto, como consecuencia de los hechos ocurridos en el año 2008 y ante la devaluación del dólar, se generó un alarmante incremento en la especulación financiera en el sector la minería de oro.

Las consecuencias que los sucesos del 2008 tuvieron sobre Colombia, también se vieron reflejadas en la producción del oro y en la actividad financiera en torno a este metal. Para el año 2009 la producción de oro en Colombia se había incrementado en un 39%, alcanzando la cantidad de 1.6 millones de onzas. Por su parte las exportaciones de este metal aumentaron en un 72.5% equivalentes a la suma de 1.537 millones de dólares. Igualmente en el 2009 la inversión extranjera en minería alcanzó el 49%, porcentaje que una década antes solo llegaba al 2.2%⁷¹⁸.

En este ambiente de bonanza, en el 2009 el precio del oro alcanzó el precio de 1.216 dólares por onza, manteniendo un promedio de 974 dólares⁷¹⁹. Sin embargo, solo fue hasta el año 2011, que el precio del oro presentó el aumento más significativo en los últimos años, alcanzando el alarmante precio de 1.800 dólares por onza troy⁷²⁰. Esto trajo como consecuencia que entre el 2001 y el 2012, periodo en el que la cotización internacional de la onza de oro troy creció de 270 a 1.669 dólares, la producción de oro en Colombia aumentara

⁷¹⁷ El oro es considerado un ‘commodity’ o un bien transable en el mercado de valores, que en tiempos de inestabilidad económica tiende a ser un bastante apetecido por los inversionistas, dada la estabilidad de su precio, y que en la medida que aumenta su valor también se incrementa su demanda.

⁷¹⁸ Fierro Morales, *Políticas mineras en Colombia*, 128.

⁷¹⁹ Revista Dinero. “Resurge el boom del oro” en *Revista Dinero*, 26 de marzo de 2011. Disponible en: <http://www.dinero.com/edicion-impresa/negocios/articulo/resurge-boom-del-oro/93154>

⁷²⁰ Revista Dinero. “La fiebre del oro en Colombia” en *Revista Dinero*, 8 de noviembre de 2011. Disponible en: <http://www.dinero.com/negocios/articulo/fiebre-oro-colombia/133068>.

de 21,8 toneladas al año a 66,2 toneladas, para estabilizarse en los siguientes años en 57 toneladas aproximadamente⁷²¹. (Ver Figura N°3).



Figura N° 3. Gráfica del aumento del precio del oro en el mundo en el periodo comprendido entre 1998 y 2016.

Fuente: <http://www.preciodeloroyplata.net/2017/06/precio-historico-del-oro-ultimos-5-10-y.html>

2. El ‘nuevo’ Dorado: la llegada masiva de las compañías mineras transnacionales a Colombia.

A partir de la primera década del siglo XXI empezaron a llegar al país un número considerable de compañías extranjeras dedicadas a la explotación y comercialización del oro. Según el Ministerio de Minas y Energía, para el año 2012 se encontraban operando en el país más de 40 compañías extranjeras que querían llevar a cabo proyectos de minería a gran escala⁷²².

Dentro de las empresas que encontraron atractiva la regulación colombiana para realizar este tipo de proyectos y que realizan minería de oro a gran escala, se destacan *AngloGold Ashanti*, *Antioquia Gold Corp.*, *Auro Resources Corp.*, *B2Gold Corp.*, *Calvista Gold Corp.*, *CB Gold Inc.*, *Colombian Mines Corp.*, *Continental Gold Inc.* y *Negocios Mineros S.A.* (ambas pertenecientes al *Grupo Allen*, dirigido por Robert William Allen, Presidente de *Bullet*

⁷²¹ Pérez, Oscar Iván. “Oportunidades y retos de la extracción” *Revista Semana*. Edición Especial: *Minería. Colombia Vale Oro*. Junio de 2017: 78. Disponible en: https://issuu.com/dianavelasquez8/docs/semana_oro.

⁷²² Ahumada Rojas, Omar. “El ‘boom’ apenas empieza en el país” en el Diario *El Tiempo*, 30 de noviembre de 2012. Disponible en: http://www.eltiempo.com/Multimedia/especiales/febredeoro/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR_MULTIMEDIA-12412123.html.

Holding Corporation), *Cosigo Frontier P.M. Corp*, *Cosigo Resources*, *Eco Oro Minerals* (anteriormente conocida como *GreyStar Rosources*), *Galway Resouces Holdco Ltd.*, *Gemini Exploration*, *Gran Colombia Gold* (antes *Medoro Resources* y *Colombia Goldfields*), *Guatavita Gold Corp.*, *Minera Sea Fields SAS*, *Muriel Mining Corporation*, *New Global Ventures Ltd.*, *Bellhaven Copper & Gold.*, *OroAndes Resouces Corp.*, *Red Eagle Mining de Colombia*, *Sociedad Soratama* (filial de *Barrik Gold*), *Solvista Gold Corp.*, *Sunward Resources*, *Ventana Gold Corp.*, *Wesgold Minerals Inc.*, entre otras⁷²³.

Según Beatriz Uribe, quien se desempeñó como presidenta de la compañía *Mineros S.A.* hasta el mes abril de 2015, en el contexto de la llamada ‘fiebre del oro’ también llegaron a Colombia un gran número de compañías ‘junior’, que si bien son empresas que no producen minerales, ponen el capital de riesgo durante las primeras fases de los proyectos mineros, a la vez que contribuyen en la consecución de recursos en los mercados de capitales internacionales⁷²⁴. Esto también se explica por el hecho de que las empresas ‘junior’ suelen tener una mayor capacidad de especulación en el sistema financiero que las grandes compañías⁷²⁵.

En el periodo donde se presentó la llegada masiva a Colombia de las compañías mineras transnacionales y particularmente en el sector de la minería de oro, el año 2005 fue uno de los años de mayor recepción, debido a que en ese año se dio a conocer la noticia de que según la nueva reglamentación impulsada por el gobierno colombiano, las compañías podían descontar las regalías de sus impuestos de renta, y de que se verían favorecidas con una deducción entre el 30% y el 40% por la compra de activos fijos, entre otros beneficios⁷²⁶.

⁷²³ En ese mismo periodo llegaron al país otras grandes compañías para realizar actividades de exploración y explotación minera de otros materiales como el carbón y níquel. Entre estas se destacan Drummond, Carbones del Cerrejón, MPX, Carboandes, Glencore, BHP Billiton, Angloamerican, Col Explor., Exxon, Xstrata, entre otras.

⁷²⁴ Revista Dinero. “Resurge el boom del oro” en *Revista Dinero*, 26 de marzo de 2011. Disponible en: <http://www.dinero.com/edicion-impresas/negocios/articulo/resurge-boom-del-oro/93154>.

⁷²⁵ Fierro Morales, *Políticas mineras en Colombia*, 23.

⁷²⁶ Pardo Becerra, “Propuestas para recuperar la gobernanza del sector minero colombiano”, 193.

Por su parte, algunas empresas canadienses que cotizaban en la bolsa de valores de Toronto y que eran consideradas empresas ‘jóvenes’, también llegaron al país con el propósito de ampliar su capital y su capacidad operativa. Ese fue el caso de la compañía *Medoro Resources Ltd.*, que compró *Mineros Nacionales S.A.* por el valor de 35 millones de dólares, después de haber adquirido otras empresas como la *Colombia Goldfields Ltd.* Para el año 2010 la *Medoro Resources Ltd.* también había iniciado negociaciones para adquirir la *Frontino Gold Mines*. Con la adquisición de estas y otras empresas, la compañía canadiense aspiraba a pasar de una producción de 25.000 onzas de oro a 500.000⁷²⁷.

Por su parte, la *Medoro Resources Ltd.* pasaría posteriormente a manos de la *Gran Colombia Gold Corp.* compañía en la que han participado con capital varios inversionistas canadienses, tal como lo anunció la misma compañía en el 2012 cuando cerró un trato en la bolsa de valores de Toronto por 100 millones de dólares⁷²⁸. La *Gran Colombia Gold Corp.* de cuya junta directiva hace parte el ex Ministro de Minas y Energía Hernán Martínez, es considerada un grupo empresarial y una de las compañías extranjeras de minería de oro más grandes que operan en Colombia por agrupar a varias empresas además de la *Medoro Resources Ltd.*, que actúan como sus filiales⁷²⁹.

Las empresas mineras contaban con una considerable participación en la bolsa de valores de Toronto, para la época en que compañías canadienses como la *Medoro Resources Ltd* o la *GreyStar Rosources* decidieron invertir y/o ampliar su participación en proyectos mineros en

⁷²⁷ *Ibid.*

⁷²⁸ Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina – OCMAL. “Más canadienses quieren oro colombiano”, 31 de octubre de 2012. Disponible en: <https://www.ocmal.org/mas-canadienses-quieren-oro-colombiano/>

⁷²⁹ Además de controlar a Mineros Nacionales SAS, a través de la Medoro Resources, el grupo empresarial Gran Colombia Gold S.A. también controla a Minera Croesus SAS, a través de Colombia Gold A.G.; a Colombia Gold SAS, a través de Colombia Gold A.G.; a Comercializadora Internacional de Metales Preciosos y Metales Comunes Inversiones Generales S.A., a través de Nova Partners International Corp.; a Minera de Caldas SAS, a través de Croesus SAS; a Minerales Andinos de Occidente SA, a través de RNC (Colombia) Ltda.; a Gavilán Minerales SAS, a través de Colombia Goldfields Ltda; a Nova Partners International Corp., a través de Gran Colombia Gold SA; a Colombia Gold Ltda., a través de Medoro Resources (Yucon) Inc.; a Colombia Gold A.G. a través de Colombia Gold Ltda.; a Medoro resources Colombia Inc., a través de Medoro Resources (Yucon) Inc.; a Barona Cape Ltda. a través de Medoro Resources (Yucon) Inc.; a RNC (Colombia) Ltda., a través de Barona Cape Ltda. y a Colombia Goldfields a través de Barona Cape Ltda. Véase: Corte Constitucional Colombiana, sentencia SU-133 de 2017. Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/su133-17.htm>.

Colombia⁷³⁰. Tal como se explicó en líneas anteriores, en el año 2004, que fue el año en el que se presentó el primer aumento significativo del número de toneladas de oro extraídas en territorio colombiano, Canadá era uno de los países líderes de la industria minera y acaparaba aproximadamente el 20% de su inversión a nivel mundial⁷³¹.

Para la misma época, tal como se ilustra en la Figura N°4 cerca del 60% de todas las compañías mineras alrededor del mundo se encontraban registradas en la Bolsa de Valores de Toronto, la cual a su vez representaba aproximadamente el 80% de las transacciones financieras internacionales en el sector bursátil provenientes del capital de la industria minera. Por su parte, de acuerdo a lo explicado en la Figura N° 5 la inversión en el sector minero proveniente de ese país alcanzó los 13.2 billones de dólares, suma que equivale a un aumento del 55% en el periodo comprendido entre los años 2002 y 2008⁷³².

⁷³⁰ Los analistas Mario Valencia y Julio Fierro, han llamado la atención sobre la prevalencia de la actividad especulativa de las grandes compañías mineras que han llegado a Colombia. Un ejemplo de ello, es el proyecto de minería de oro a gran escala que la *Greystar Resources* planeaba hacer en un área ubicada en el páramo de Santurbán, equivalente a 36.000 hectáreas. Recordemos que la compañía había estimado que en dicha área se hallaban reservas auríferas que ascendían a los 9 millones de onzas de oro y a los 59 millones de onzas de plata. Sin embargo, a los 15 años de la presencia de la empresa canadiense en Colombia, la Greystar había realizado una inversión de aproximadamente 140 millones de dólares sin que hasta el momento se hubiera extraído oro efectivamente, y sin que eso constituyera un obstáculo para que en el año 2010 sus acciones de valoraran en el mercado de valores en 266 millones de dólares, y sin que hubiera tenido que pagar al Estado colombiano una contraprestación por concepto de tributos o regalías. Fierro Morales, *Políticas mineras en Colombia*, 129.

⁷³¹ Canel, Idemudia y North, "North Rethinking Extractive Industry: Regulation, Dispossession, and Emerging Claims", 5-25.

⁷³² *Ibid.*

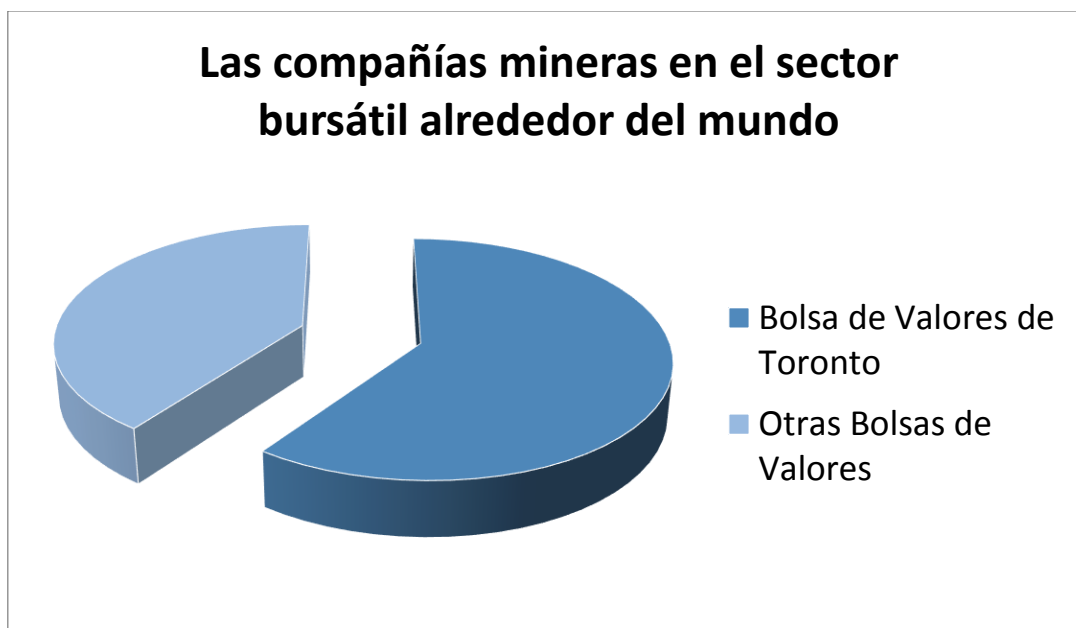


Figura N° 4. Gráfica del alto porcentaje de participación de las compañías mineras en la Bolsa de Valores de Toronto en comparación con otras bolsas de valores.

Fuente: Elaboración de la autora a partir de la información analizada en el artículo de Canel, Eduardo; Idemudia, Uwafiokun y North, Liisa. “North Rethinking Extractive Industry: Regulation, Dispossession, and Emerging Claims” *Canadian Journal of Development Studies / Revue canadienne d’études du développement* 30.1-2 (2010): 5-25.

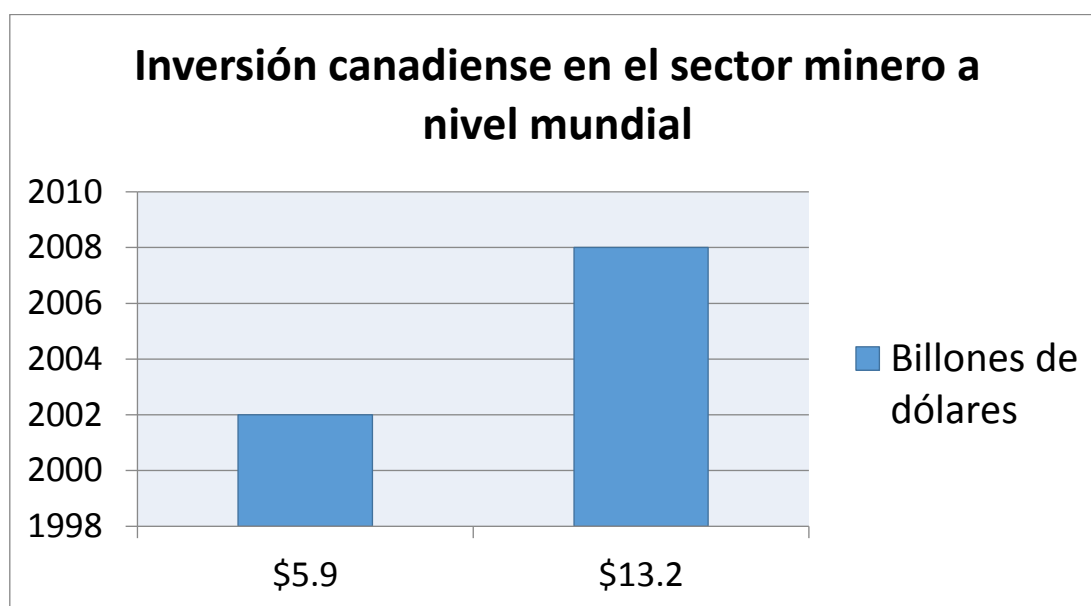


Figura N°5. Gráfica del porcentaje de la inversión canadiense en el sector minero en el mundo en el periodo comprendido entre 1998 y 2010.

Fuente: Elaboración de la autora a partir de la información analizada en el artículo de Canel, Eduardo; Idemudia, Uwafiokun y North, Liisa. “North Rethinking Extractive Industry: Regulation, Dispossession, and Emerging Claims” *Canadian Journal of Development Studies / Revue canadienne d’études du développement* 30.1-2 (2010): 5-25.

La *International Resources Investment Corporation* - IRIC, una consultora canadiense que tiene por objeto brindar asesoría en inversiones de capital y en diversos servicios relacionados con el mercado de valores, explica que “lo que hace a Canadá tan atractivo como centro financiero para las empresas mineras es que ha desarrollado un clúster de servicios líder a nivel mundial así como competencias financieras adicionales a la industria minera”⁷³³.

De acuerdo al informe del IRIC del año 2009, dirigido al gobierno colombiano sobre la productividad y la competitividad del sector minero, las especiales condiciones financieras en el sector minero que ha desarrollado la bolsa de Toronto ha permitido el fortalecimiento de “la industria minera doméstica y ha hecho que el país sea el domicilio elegido para muchas compañías mineras internacionales. Una consecuencia adicional ha sido el crecimiento de un importante flujo de capital resultante de una población favorable al capital de riesgo (equity); una gran comunidad de analistas que cubre empresas junior y senior garantizando mayor cubrimiento que en otros mercados, la facilidad de levantar capital para proyectos fuera de Norteamérica y una gran cantidad de ciudadanos no canadienses con experiencia en dirección de empresas listadas en la TSX. Es precisamente este conjunto de talento y conocimiento en la TSX a los cuales el PAC llevaría a las empresas colombianas que implementen el proceso”⁷³⁴. (Subrayado fuera de texto).

La firma del tratado de libre comercio entre Canadá y Colombia en el año 2008 y que entró en vigencia en el año 2011⁷³⁵ contribuyó sustancialmente al aumento de la inversión extranjera de ese país, de donde provienen aproximadamente el 65% de las compañías mineras que operan en Colombia⁷³⁶. Por su parte, la presidenta de la Agencia Nacional de Minería, Silvana Habib Daza (2015 -), ha señalado que de las compañías extranjeras que realizan actividades

⁷³³ International Resources Investment Corporation – IRIC. Informe final preparado para el Gobierno de Colombia: ‘Apoyar la política de mejoramiento de la productividad y competitividad del sector minero colombiano’. Bogotá, diciembre de 2009: 94. Disponible en: http://consultorescolombianos.com/yahoo_site_admin/assets/docs/INFORME_FINAL_COMPETITIVIDAD_MINERIA.4052457.pdf.

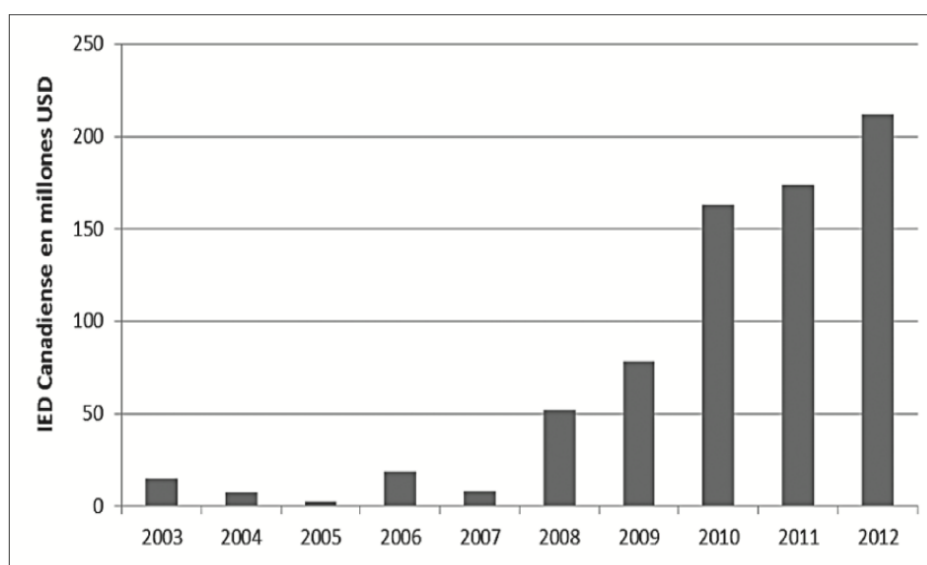
⁷³⁴ *Ibid.*

⁷³⁵ Véase: http://www.tlc.gov.co/publicaciones/681/texto_final_del_acuerdo.

⁷³⁶ Véase también: Rodríguez Albor, Gustavo; Peláez Blandón, Melissa y García Luna, Rafael. “Inversión canadiense en Colombia. Un análisis de las empresas extractivas”. *Revista de economía del caribe*. 14. (2014): 132.

de minería en Colombia, incluyendo las llamadas empresas ‘junior’, al menos 28 de ellas son canadienses. A esto se suma la presencia de otras empresas también de origen canadiense con inversiones en proyectos mineros, pero que participan en estos proyectos a través de acuerdos de inversión o de los llamados ‘join venture’. De acuerdo a lo señalado por la funcionaria, la actividad de estas compañías se ubica principalmente en los departamentos de Antioquia, Caldas, Risaralda, Santander y Chocó⁷³⁷. (Ver Figura N° 6).

Tendencias de la inversión canadiense en Colombia



⁷³⁷ Habib Daza, Silvana. “Así operan las mineras canadienses en Colombia” en *Revista Semana*, 7 de febrero de 2017. Disponible en: <http://www.semana.com/contenidos-editoriales/especiales-regionales/articulo/mineria-canadiense-en-colombia/530438>.

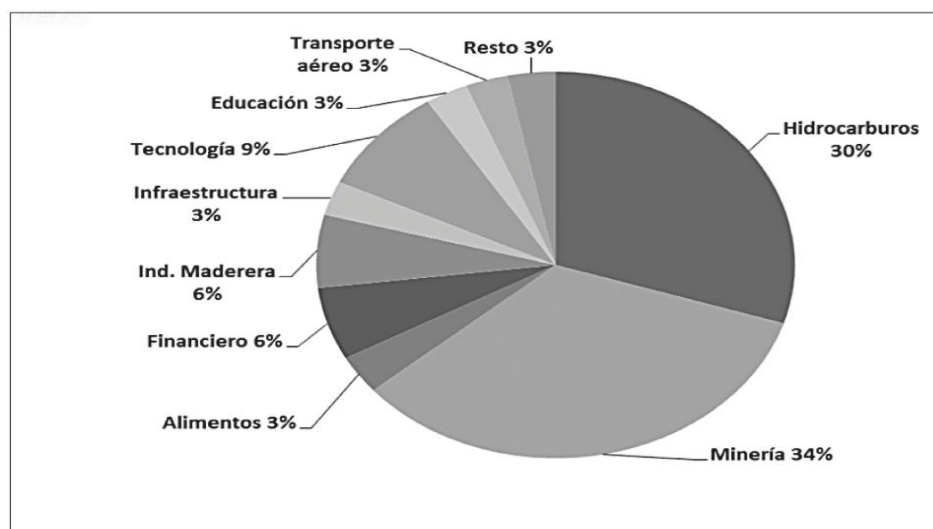


Figura N° 6. Gráficas de la tendencia de la inversión canadiense en Colombia en el periodo comprendido entre los años 2003 y 2010 y su especialización por sectores.

Fuente: Artículo de autoría de Rodríguez Albor, Gustavo; Peláez Blandón, Melissa y García Luna, Rafael. “Inversión canadiense en Colombia. Un análisis de las empresas extractivas”. *Revista de economía del caribe*. 14. (2014): 115 – 148.

Habib Daza destaca por un lado, los proyectos en etapa de exploración llevados a cabo por *Antioquia Gold Inc.* (proyecto Cisneros); *Alicanto Mining Corp.* (proyecto mina Guayos); *Continental Gold Inc.* en asociación con la *Newmont Mining Corp.* (proyecto Buriticá); *B2Gold Corp.* (proyecto Gramalote); *Minerales Córdoba* en convenio con la *High Power Exploration – HPX* (proyecto San Matías); y por otro lado, aquellos que se encuentran en etapa de explotación operados por la *Gran Colombia Gold Corp.* en los departamentos de Antioquia y Caldas, y por la *Atico Mining Corp.*, en el departamento del Chocó⁷³⁸.

Otros de los proyectos de minería de oro que se han impulsado por parte de compañías extranjeras, con los de Frontino y Marmato por la *Gran Colombia Gold*; La Colosa por la *AngloGold Ashanti*; Quebradona por la *B2Gold Corp.*; el proyecto de Puerto Berrío por *Mineros S.A.*; La Bodega por *Ventana Gold Corp.*; El Dorado por *Galdway Resources Ltd.*; el proyecto Berlín por la *Continental Gold Corp.*; La Llanada por *Gemini Exploration*; el proyecto Líbano por *OroAndes Resources Corp.*; El Tesoro por *New Global Ventures Ltd.*; La

⁷³⁸ *Ibid.*

mina y Venecia por *Bellhaven Cooper & Gold*; y Taraira por *Cosigo Frontier P.M. Corporation*⁷³⁹.

La presidenta de la Agencia Nacional de Minería sostiene que para el año 2016 el valor de las exportaciones de oro representó el 5% del total de las exportaciones nacionales y alcanzó la suma de 1.550 millones de dólares⁷⁴⁰. Asimismo, el Presidente de la Asociación Colombiana de Minería, Santiago Ángel, señaló que al finalizar el año 2016 Colombia produjo 1,99 millones de onzas troy de las cuales el 13% corresponde a operaciones formales y que en el periodo comprendido entre 2012 y 2016 el país recibió cerca de 8 billones de pesos en regalías por la realización de actividades mineras, de las cuales las relacionadas con los metales preciosos casi llegan al billón de pesos⁷⁴¹.

Sobre este punto, el Viceministro de Minas, Carlos Andrés Cante, sostiene que en dicho periodo (2012 – 2016) el acumulado del Producto Interno Bruto de Colombia – PIB fue de 2.553 billones de pesos, de los cuales el aporte minero fue de aproximadamente 54 billones de pesos, equivalente al 2,1% del valor total del PIB. De esta cifra, el subsector de los minerales metálicos contribuyó con el 0,39%, equivalente a la suma de 9,9 billones de pesos⁷⁴².

La llegada masiva de las compañías mineras a Colombia, incluyendo las compañías canadienses, guarda correspondencia con lo señalado durante el periodo del ‘boom’ minero por el Presidente Juan Manuel Santos, quien manifestó lo siguiente: “Aquí, hay todavía espacio –de sobra– para recibir a las grandes casas mineras y a las junior”⁷⁴³. Al respecto, el gobierno nacional también señaló que se calculaba que en el territorio colombiano existían aproximadamente 60 millones de onzas de oro equivalentes a 2.015 toneladas. Por lo que

⁷³⁹ Cabrera Leal, Mauricio y Fierro Morales, Julio. “Implicaciones ambientales y sociales del modelo extractivista en Colombia”, 99.

⁷⁴⁰ *Ibid.*

⁷⁴¹ Ángel, Santiago. “La única opción” *Revista Semana*. Edición Especial: *Minería. Colombia Vale Oro*. Junio de 2017: 55. Disponible en: https://issuu.com/dianavelasquez8/docs/semana_oro.

⁷⁴² Cante, Carlos Andrés, Viceministro de Minas. “El soporte de todo” *Revista Semana*. Edición Especial: *Minería. Colombia Vale Oro*. Junio de 2017: 82 - 83. Disponible en: https://issuu.com/dianavelasquez8/docs/semana_oro.

⁷⁴³ Revista Dinero. “Resurge el boom del oro” en *Revista Dinero*, 26 de marzo de 2011. Disponible en: <http://www.dinero.com/edicion-impresas/negocios/articulo/resurge-boom-del-oro/93154>.

manifestó su interés en aumentar gradualmente la cantidad de toneladas extraídas por año, hasta alcanzar 88 toneladas en el 2019⁷⁴⁴. Por su parte, el actual Ministro de Minas Germán Arce Zapata señaló que la expectativa del promedio anual de inversiones en el sector minero por parte de las compañías extranjeras es de 1.500 millones de dólares⁷⁴⁵.

Tal como se ha explicado a lo largo de esta tesis, el papel del derecho y particularmente de las reformas normativas que se introdujeron desde finales del siglo XX, fueron fundamentales para lograr atraer los inversionistas a este sector. César Díaz Guerrero, Director Ejecutivo de la Cámara Colombiana de Minería atribuyó a la ‘estabilidad jurídica’ que el ordenamiento jurídico colombiano le otorgaba a las compañías extranjeras, su llegada masiva al país. Según Díaz Guerrero, dicha estabilidad jurídica manifestada en los aportes fiscales (regalías e impuestos) y las compensaciones, era sinónimo de competitividad del país frente a otras posibles fuentes de inversión⁷⁴⁶.

3. La reconfiguración del territorio colombiano como un ‘país minero’.

Según la Presidenta de la Agencia Nacional de Minería, Silvana Habib, la política impulsada por el gobierno nacional para promover la inversión extranjera en el país y garantizar estabilidad jurídica a los inversionistas, llevó a que se llegaran a otorgar 8.875 títulos mineros en el territorio nacional de los cuales 1.900 corresponden a títulos de minería de oro⁷⁴⁷. Asimismo, el número de solicitudes de títulos mineros aumentó considerablemente, mientras que en el año 2015 se solicitaron 1.300 títulos, en el 2016 se solicitaron 1.700⁷⁴⁸.

Al respecto, la Contraloría General de la Nación señaló que de acuerdo a las cifras reportadas por la Agencia Nacional de Minería y por el entonces Ministro de Minas y Energía, Federico

⁷⁴⁴ *Ibid.*

⁷⁴⁵ Arce Zapata, Germán, Ministro de Minas y Energía. Entrevista: “Necesitamos minería bien hecha” *Revista Semana*. Edición Especial: *Minería. Colombia Vale Oro*. Junio de 2017: 31. Disponible en: https://issuu.com/dianavelasquez8/docs/semana_oro.

⁷⁴⁶ *Ibid.*

⁷⁴⁷ Habib Daza, Silvana, Presidenta de la Agencia Nacional de Minería. Entrevista: “Incluyente y sin mercurio”. *Revista Semana*. Edición Especial: *Minería. Colombia Vale Oro*. Junio de 2017: 24 - 25. Disponible en: https://issuu.com/dianavelasquez8/docs/semana_oro.

⁷⁴⁸ *Ibid.*

Rengifo, a finales de diciembre de 2012, en Colombia habían sido suscritos 9.400 títulos mineros, ubicados en 5,6 millones de hectáreas del territorio nacional. Según dicha entidad, de los 9.400 títulos otorgados, 3.760 se encontraban para ese año en etapa de explotación, y abarcaban alrededor de 2,1 millones de hectáreas, área equivalente al 1,8 por ciento del territorio colombiano (Ver Figura N° 7) ⁷⁴⁹.

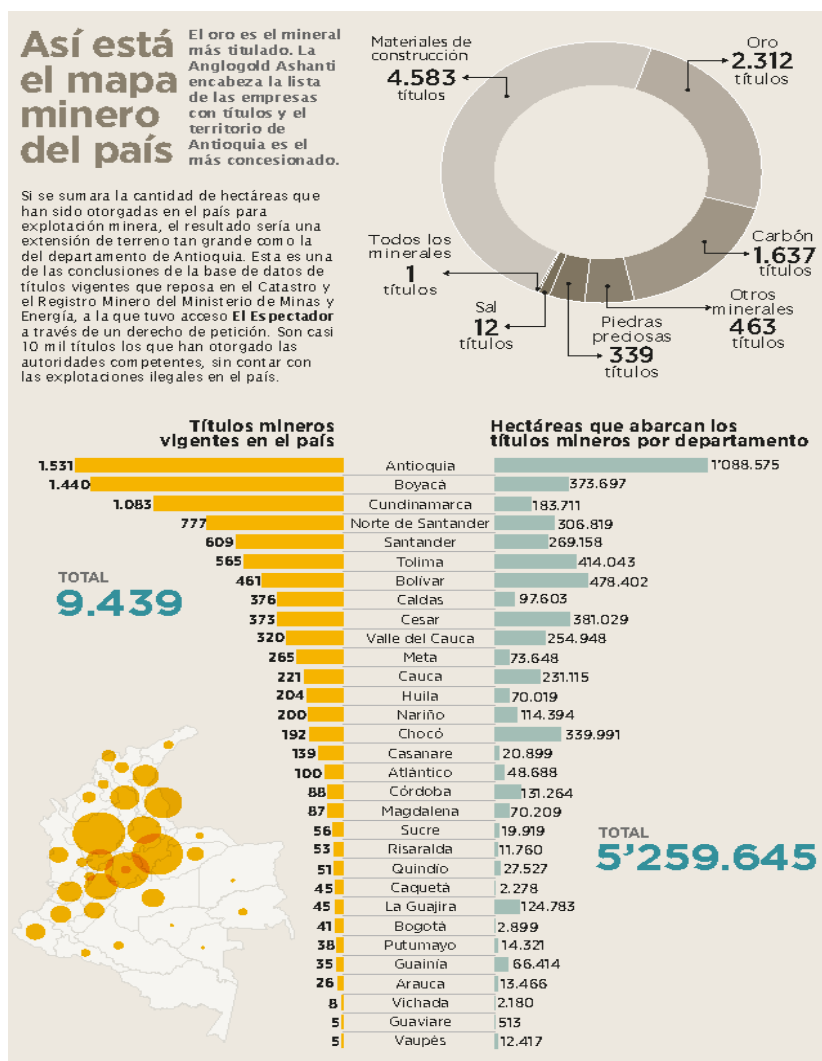


Figura N°7. Gráfica de los títulos mineros en Colombia, distribuidos por materiales y por las hectáreas que abarcan los títulos por Departamentos.

Fuente: Diario *El Espectador*. “Así está el mapa minero del país”, 8 de abril de 2013. Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/infografia/asi-esta-el-mapa-minero-del-pais-articulo-414719>

⁷⁴⁹ Negrete Montes, Rodrigo E. “Derechos, Minería y Conflictos. Aspectos Normativos”. *Minería en Colombia. Fundamentos para superar el modelo extractivista*. Contraloría General de la República, 2103: 24.

La Contraloría también llamó la atención sobre la existencia de aproximadamente 19.000 solicitudes de títulos mineros que para esa época no habían sido resueltas. Según esta entidad, el área comprendida entre los títulos otorgados, las solicitudes mineras y las áreas estratégicas mineras abarcan aproximadamente 40 millones de hectáreas, que corresponden a casi un tercio de toda la extensión del territorio nacional, el cual es de 114 millones de hectáreas⁷⁵⁰.

En el mismo informe, la Contraloría estableció que de los datos extraídos del Catastro Minero Colombiano⁷⁵¹, y de conformidad con la meta trazada por el Plan de Desarrollo Minero Visión al año 2019: *Colombia País Minero* de cuadruplicar la producción de oro al año 2019, en el año 2012 el 43% de los títulos mineros otorgados en la fase de explotación, correspondían a la minería de oro. Asimismo, dicha entidad manifestó que las cifras más alarmantes sobre titulación en la minería de oro se ubicaban en los departamentos de Caldas, Antioquia, Vaupés y Guainía⁷⁵².

En relación con la minería de oro específicamente, la Contraloría señaló que el 8% del territorio del departamento de Caldas estaba titulado mientras que sobre el 47% se habían solicitado títulos mineros; en Antioquia el 10% del territorio se encontraba titulado, mientras que el área correspondiente al 30% de todo el departamento se encontraba en etapa de solicitud de títulos; por su parte, en los departamentos de Vaupés y Guanía entre el 15% y el 30% del área se encontraba pendiente de solicitud de títulos⁷⁵³. Dicha entidad también manifestó que de los “31 departamentos continentales de Colombia, apenas 10 de ellos tienen menos del 10% de su territorio titulado o solicitado para explotación de oro y carbón”⁷⁵⁴.

Según el geólogo Julio Fierro, de acuerdo a los datos del Catastro Minero, a octubre de 2009 alrededor del 40% de los títulos mineros que habían sido otorgados por las autoridades mineras correspondían a minería de oro, mientras que el 25% estaban destinados a actividades

⁷⁵⁰ *Ibid.*

⁷⁵¹ Véase: <http://www.cmc.gov.co:8080/CmcFrontEnd/consulta/index.cmc>.

⁷⁵² Cabrera Leal, Mauricio y Fierro Morales, Julio. “Implicaciones ambientales y sociales del modelo extractivista en Colombia”, 97 - 98.

⁷⁵³ *Ibid.*

⁷⁵⁴ *Ibid.*

de minería de carbón⁷⁵⁵. Fierro también llamó la atención sobre las más de 4.5 millones de hectáreas sobre las que han recaído solicitudes de títulos mineros hechas por una sola compañía, la *AngloGold Ashanti*, y la gran cantidad de hectáreas que ya le habían sido adjudicadas correspondientes a 600.000 hectáreas⁷⁵⁶.

Por otro lado, de acuerdo a las proyecciones realizadas por la Contraloría, en las áreas tituladas para llevar a cabo tres de los proyectos de minería de oro a gran escala más ambiciosas que se han impulsado en el país, el de *Gran Colombia Gold* en Marmato, el de *Greystar* (ahora *Eco Oro Minerlas*) en Angosturas y el de *AngloGold Ashanti* en La Colosa, se generarían aproximadamente “4.300 millones de toneladas de escombros rocosos y colas o relaves en un periodo de menos de 30 años, y con la preocupante liberación de especies químicas tóxicas como el arsénico a partir de la arsenopirita asociada con el oro dentro del yacimiento”⁷⁵⁷.

Según la Contraloría, esta cifra comparada con los 2 millones de toneladas de basura al año que se produce en Bogotá⁷⁵⁸, pone de relieve la gravedad de esta alarmante cifra sobre la cantidad de residuos que implicaría la realización de solo tres de los proyectos de minería de oro a gran escala en el marco de la política de la ‘locomotora minera’, y con la cual, se pretende posicionar a Colombia en el mundo como un país minero.

Por su parte, en el año 2016 se alcanzó en Colombia una producción de más de 60 toneladas de oro con un promedio en la última década de 47 toneladas por año, lo que ha llevado a Colombia a ocupar el quinto lugar en Latinoamérica en la producción de este metal y el décimo quinto puesto en el mundo. La producción de oro en Colombia está ubicada principalmente en depósitos auríferos que se encuentran en los llamados cinturones metalogénicos.

⁷⁵⁵ Fierro Morales, *Políticas mineras en Colombia*, 46 - 47.

⁷⁵⁶ *Ibid.*, 122.

⁷⁵⁷ Cabrera Leal, Mauricio y Fierro Morales, Julio. “Implicaciones ambientales y sociales del modelo extractivista en Colombia”, 100.

⁷⁵⁸ *Ibid.*

Según miembros de la Sociedad Geográfica de Colombia y de la Academia de Ciencias Geográficas, estos cinturones están localizados principalmente en los municipios de “Piedrancha (cerca de Cumbitarra), Samaniego y Guachavez (Nariño); Mercaderes, El Tambo, Suárez y Buenos Aires (Cauca); Quinchía, Marmato, Supía, Caramanta, Manizales (entre Caldas y Antioquia); Buriticá, Fredonia, Jericó, Anza, Dadeiba, Urrao, Frontino, Amalfi, Zaragoza, Segovia, Andes, Támesis, San Roque y San José de Nus (Antioquia); Íquira y Pacarní (Huila); Cajamarca, Santa Isabel, Planadas, Rovira e Ibagué (Tolima); Norosí, San Martín de Loba, Barranco de Loba (Sur de Bolívar) y Vetas, Suratá y California (Santander). Igualmente, a lo largo del litoral Pacífico hay depósitos auríferos que surgieron como resultado de la erosión del flanco occidental de la Cordillera Occidental; en algunas zonas del oriente existen yacimientos en Tairara (Vaupés) y en la serranía de Naquen (Guainía)”⁷⁵⁹. (Ver Figura N°8).

⁷⁵⁹ Prieto Rincón, Gloria y Espinosa Baquero, Armando. “Un territorio que vale oro” *Revista Semana*. Edición Especial: *Minería. Colombia Vale Oro*. Junio de 2017: 13. Disponible en: https://issuu.com/dianavelasquez8/docs/semana_oro.



Figura N° 8. Mapa de las reservas auríferas en Colombia por municipios.

Fuente: Revista Semana. Edición Especial: Minería. Colombia Vale Oro. Junio de 2017: 17. Disponible en: https://issuu.com/dianavelasquez8/docs/semana_oro.

Otros de los municipios del país que también cuentan con importantes reservas auríferas son Titiribí, San Ramón y Remedios (Antioquia); Dos Quebradas, El Poma y Miraflores (Risaralda); y Angostura (Santander)⁷⁶⁰. Por su parte, de los 114 millones de hectáreas del territorio colombiano, se estima que aproximadamente el 5% cuenta con título minero, área que representa el 3,8% del territorio nacional⁷⁶¹.

⁷⁶⁰ Ibid., 17.

⁷⁶¹ Revista Semana. “Bien hecha, beneficia” Revista Semana. Edición Especial: Minería. Colombia Vale Oro. Junio de 2017: 68. Disponible en: https://issuu.com/dianavelasquez8/docs/semana_oro; Véase también: Agencia

4. Las especiales salvaguardas de las compañías mineras en el sistema de promoción y protección de la inversión extranjera.

Además de los títulos mineros que han obtenido las compañías mineras y de todos los beneficios que les han sido otorgados en el marco del nuevo ordenamiento jurídico orientado a la consolidación de Colombia como un ‘país minero’, en lo que ha corrido del siglo XXI el gobierno colombiano ha firmado un importante número de Acuerdos Internacionales de Inversión con diferentes países, incluyendo Tratados Bilaterales y Tratados de Libre Comercio con capítulo de inversiones.

Entre los Estados con los que el gobierno colombiano ha firmado este tipo de acuerdos se encuentran Brasil (2015), Canadá (2008), Chile (2006), China (2008), Costa Rica (2013), Ecuador (2012), España (2005), Estados Unidos (2006), Guatemala (2007), El Salvador (2007), Francia (2014), Honduras (2007), India (2009), Islandia (2014), Israel (2013), Japón (2011), Korea (2010), Liechtenstein (2011), Mercosur (2004), México (1995 y 2011), Noruega (2014), Panamá (2013), Perú (2007 y 2012), Reino Unido (2010), Singapur (2013), Suiza (2006), Turquía (2014), Unión Europea (2008 y 2012) entre otros⁷⁶².

El gobierno colombiano ha firmado alrededor de 25 Acuerdos Internacionales de Inversión o AII, 15 Tratados Bilaterales de Inversión y 10 Tratados de Libre Comercio que incluyen capítulo de inversiones, lo que hace que Colombia sea percibido en el mundo como un país importador de capital⁷⁶³. En la mayoría de estos acuerdos, cuya firma es vista por los inversionistas extranjeros como un incentivo⁷⁶⁴, se incluyeron medidas orientadas a proteger a estos actores de las eventuales afectaciones que pudieran sufrir en sus intereses por las actuaciones del Estado colombiano. Esto llevó a que en algunos casos como el del Tratado de

Nacional de Minería. *Títulos Mineros Vigentes en el territorio nacional. Actualización del Castastro Minero*, Noviembre 13 de 2014. Hoja de Reporte RT-0750-14. Disponible en: <https://sites.google.com/site/tierraminada/>; véase también: http://sig.simec.gov.co/UPME_MI_minas/.

⁷⁶² Véase: <http://investmentpolicyhub.unctad.org/IIA/CountryBits/45#iiaInnerMenu>.

⁷⁶³ *Ibid.*

⁷⁶⁴ Véase: https://www.anm.gov.co/sites/default/files/DocumentosAnm/web_cartilla_explorando_oportunidades_2_159x2794cm_espanol.pdf.

Libre Comercio firmado con Estados Unidos, se especificaron en que casos en concreto se podía dar lugar a la vulneración de la cláusula que protegía a los inversionistas contra la ‘expropiación indirecta’⁷⁶⁵.

Cabe recordar que en Colombia el primer AII se firmó en el año de 1994 con México⁷⁶⁶ en el marco de la política de ‘apertura económica’ que se impulsó bajo el gobierno del ex Presidente César Gaviria. En esa misma época, el gobierno colombiano también firmó una serie de tratados bilaterales con otros países como Cuba (1994), España (1995), Perú (1994) y Reino Unido (1994)⁷⁶⁷.

Asimismo, tal como se explicó en el capítulo anterior, el ambiente de liberalización económica que se creó en el país a partir del Plan Nacional de Desarrollo ‘*La Revolución Pacífica*’ impulsado bajo el gobierno de César Gaviria y del nuevo modelo económico introducido por la Constitución de 1991, fue determinante para la comprensión de la protección a la inversión extranjera como un asunto de interés público, y para la negociación de los acuerdos comerciales y de inversión que se firmarían los años subsiguientes, bajo la idea de que la llegada masiva de inversión extranjera al país traería desarrollo y crecimiento económico.

La firma de los AII fue entendida como una garantía para los inversionistas extranjeros frente a potenciales riesgos que pudieran afectar sus intereses y que pudieran ser causados principalmente por acciones realizadas por el Estado receptor. El objeto de estos acuerdos fue por un lado, proteger a los inversionistas provenientes en su mayoría de países del norte global, y por otro lado, crear obligaciones para las autoridades colombianas basadas tanto en los derechos como en las expectativas de los inversionistas⁷⁶⁸.

⁷⁶⁵ Véase: Corte Constitucional Colombiana, sentencia C-750 de 2008. Magistrada Ponente: Clara Inés Vargas.

⁷⁶⁶ Este tratado fue incorporado a la legislación colombiana a través de la ley 172 de 1994.

⁷⁶⁷ Véase: <http://investmentpolicyhub.unctad.org/IIA/mappedContent#iiaInnerMenu>.

⁷⁶⁸ Velásquez Ruiz, *The Colliding Vernacullars of Foreign Investment Protection and Transnational Justice in Colombia*, 74; 196.

Las salvaguardas para los inversionistas extranjeros incluidas en los AII, quienes además esperaban contar con un escenario de ‘predictibilidad’ y de ‘seguridad normativa’ bajo la política del gobierno colombiano de la ‘confianza inversionista’, incluyeron en primer lugar unos estándares de comportamiento que Colombia en su calidad de país receptor debía cumplir rigurosamente, y en segundo lugar, un mecanismo de resolución de controversias, al que los inversionistas extranjeros podían acudir para demandar al Estado colombiano ante tribunales internacionales de arbitramento, si consideraban incumplidas las obligaciones por parte del Estado en el marco del respectivo AII⁷⁶⁹.

Velásquez-Ruiz resalta tres elementos de este régimen de promoción y protección de la inversión extranjera: (i) una serie de acuerdos internacionales vinculantes que cuentan con una legitimidad formal y una obligatoriedad bajo el consentimiento del Estado receptor; (ii) una estructura jurídica propia de las instituciones del derecho comercial, donde existe una relación contractual con derechos y obligaciones incluyendo un mecanismo pre-acordado al cual acudir por reparación de daños; y (iii) una serie de restricciones que implica este régimen en el ámbito del derecho público y en la capacidad regularoria del Estado⁷⁷⁰.

De acuerdo a lo atrás explicado, en los múltiples AII firmados por el gobierno nacional, algunos de los cuales han sido invocados en al menos once demandas interpuestas en contra del Estado colombiano ante tribunales internacionales de arbitramento⁷⁷¹, de las cuales cinco corresponden a disputas por recursos naturales y tres de ellas por oro, se han incluido cláusulas como la de ‘trato justo y equitativo’ y la de ‘expropiación indirecta’⁷⁷².

Así, con la firma de varios de los AII por parte del gobierno colombiano, se configuró en el país todo un régimen legal de promoción y protección a la inversión extranjera que constituyó

⁷⁶⁹ *Ibid.* Véase también: Capítulo II de esta tesis.

⁷⁷⁰ *Ibid.*

⁷⁷¹ Caso Gran Colombia Gold vs Colombia (2017, Canadá); Caso Gas Natural vs. Colombia (2017, España); Caso América Móvil vs. Colombia (2016, México); Caso Cosigo Resources y otros vs. Colombia (2016, USA); Caso Eco Oro vs. Colombia (2016, Canadá); Caso Glencore International y C.I. Prodeco vs. Colombia (Suiza, 2016). Véase: <http://investmentpolicyhub.unctad.org/ISDS/CountryCases/45?partyRole=2> y <https://www.italaw.com/cases/5410>.

⁷⁷² Véase: Capítulo II de esta tesis.

una pieza clave en el engranaje de la construcción del aparato legal que permitió la configuración de un modelo extractivista en Colombia de tipo exportador. Tal como se explicó en el capítulo cuarto de esta tesis, la configuración de este aparato implicó la adecuación a nivel interno de las normas e instituciones del sector minero, a los intereses privados y a las demandas de las compañías extranjeras.

Algunas de las medidas constitucionales y legales adoptadas por el Estado colombiano, como respuesta a algunos de los controles democráticos que subsisten y que se han activado frente a las acciones de los inversionistas extranjeros, han provocado a su vez, que las compañías acudan a los mecanismos de resolución de controversias que proveen los AII. Las alarmantes sumas por las que se ha demandado al Estado colombiano en el marco de este tipo de mecanismos, y que corresponden a un alto porcentaje del presupuesto nacional⁷⁷³, también han llevado a que se ejerza una presión aún mayor sobre el gobierno colombiano para acceder a los requerimientos de las compañías, y de esta manera evitar nuevas acciones ante el sistema de arbitraje internacional.

Al respecto, también cabe recordar lo explicado en el capítulo cuarto de esta tesis, sobre la reacción del gobierno a la decisión de la Corte Constitucional Colombiana que declaró exequibles pero de manera condicionada las disposiciones del acuerdo de inversión entre Colombia y el Reino Unido relativas al elemento de la compensación en acciones expropiatorias, por ser contrarias al artículo 58 de la Constitución Política de 1991. En respuesta a dicha decisión del tribunal constitucional, el gobierno nacional con el apoyo del Congreso de la República impulsó una reforma constitucional orientada a corregir las disposiciones de la carta que resultaban contrarias a los intereses de las compañías extranjeras⁷⁷⁴.

⁷⁷³ *Ibid.*

⁷⁷⁴ Tal como se explicó en el capítulo IV de esta tesis, el gobierno nacional introdujo una reforma constitucional por medio de la cual modificó el artículo 58 de la Constitución Nacional que permitía llevar a cabo expropiaciones sin compensación, por motivos de equidad. La reforma impulsada por el gobierno a través del Acto Legislativo 01 de 1999, se produjo como respuesta a la sentencia C-358 de 1996 de la Corte Constitucional Colombiana que declaró inexecutable la cláusula de expropiación indirecta de un AII, por ser contraria a dicha disposición constitucional. Velásquez Ruiz, *The Colliding Vernacullars of Foreign Investment Protection and Transnational Justice in Colombia*, 78 – 80; 150 - 153. Véase también: Schneiderman, David.

Sin embargo, la Corte Constitucional Colombiana también ha declarado exequibles otras leyes aprobatorias de AII y ha hecho una interpretación bastante amplia de la cláusula de ‘expropiación indirecta’. Esta interpretación ha dado lugar a que los inversionistas puedan elevar demandas ante los tribunales arbitrales en el marco del sistema internacional de arbitraje de inversiones, casi por cualquier acción realizada por las autoridades estatales que contraría sus intereses⁷⁷⁵.

Una de las consecuencias más llamativas de la consolidación de este régimen de protección y promoción de la inversión extranjera, que ha sido un elemento clave en la estructuración del modelo de desarrollo de tipo extractivista en Colombia, es el fenómeno de la desregulación, el cual, está orientado a inhibir y neutralizar los controles del Estado en las actividades reguladas por este y a hacer que el contenido mismo del derecho no responda a un ‘interés público’⁷⁷⁶.

Este fenómeno también ha traído como consecuencia lo que parte de la doctrina en el ámbito del derecho de las inversiones, ha denominado como el efecto del ‘*regulatory chill*’ o ‘enfriamiento regulatorio’. Este efecto hace alusión a la influencia o a la presión que logran ejercer sobre las autoridades nacionales los actores transnacionales a través de las amplias cláusulas de los AII, al punto que por la preocupación del Estado receptor ante las graves consecuencias y las onerosas demandas que pueden implicar el incumplimiento de las cláusulas contenidas en esos acuerdos, se termina ‘congelando’ la capacidad regulatoria del Estado e inhibiendo su capacidad de tomar decisiones en beneficio del interés público⁷⁷⁷.

Constitutionalizing Economic Globalization. Investment Rules and Democracy's Promise. Cambridge University Press, 2008.

⁷⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁷⁶ Véase: Capítulo I de esta tesis.

⁷⁷⁷ Velásquez Ruiz, *The Colliding Vernacullars of Foreign Investment Protection and Transnational Justice in Colombia*, 78 – 80; 150 - 153. Véase también: Tienhara, Kyla. “Regulatory chill and the threat of arbitration: a view from political science” Brown, Chester y Miles, Kate (Eds). *Evolution in Investment Treaty Law and Arbitration*. Cambridge University Press, 2011; Tienhara, Kyla. *The Expropriation of Environmental Governance. Protecting Foreign Investors at the Expense of Public Policy*. Cambridge University Press, 2009; Zarsky, Lyuba. “From regulatory chill to deepfreeze?” *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics* 4.6 (2006); Cotula, Lorenzo. “Do Investment Treaties Unduly Constrain Regulatory Space?” *Questions of International Law* 9 (2014); Spears, Suzanne. “The Quest for Policy Space in a New Generation of International Investment Agreements” *Journal of International Economic Law* 4.13 (2004).

Las autoridades nacionales deben enfrentar así el riesgo de que el Estado pueda ser demandado por multimillonarias sumas ante tribunales arbitrales de inversión, como consecuencia de las medidas que aquellas adopten en el marco de sus deberes legales y constitucionales, que si bien guardan correspondencia con el ordenamiento jurídico interno y con otras obligaciones internacionales, pueden desafiar los derechos o las ‘expectativas’ de las compañías extranjeras que están amparadas en los AII⁷⁷⁸.

Sin embargo, a pesar de los grandes riesgos para el Estado receptor de firmar este tipo de acuerdos por las cláusulas que incluyen y por las restricciones que implican para su capacidad regulatoria, y en general, para el ejercicio de su soberanía, es importante resaltar que el periodo comprendido entre los años 2006 y 2010, fue uno de los periodos de mayor intensidad para el gobierno colombiano en relación con la negociación y firma de AII.

Paradójicamente este también fue uno de los periodos donde se reportó un mayor número de demandas por parte de compañías extranjeras en contra de otros Estados de la región latinoamericana ante tribunales internacionales de arbitraje, donde países como Argentina o Ecuador se vieron especialmente afectados. Esta situación llevó a su vez a estos y otros países de la región, a adoptar una actitud menos abierta que la del gobierno colombiano frente a la negociación y firma de nuevos AII⁷⁷⁹.

Este periodo intensivo de negociación de AII fue posible gracias a la creación de un ambiente favorable para la inversión extranjera, que implicó la adecuación y reforma de las normas internas, que como se explicó en el capítulo anterior, empezó a gestarse desde los años noventa con el giro neoliberal en el país y con la inserción en el ámbito colombiano de un modelo económico acorde a dicha racionalidad, a través de la política de la ‘apertura económica’ liderada por el ex presidente César Gaviria.

Los gobiernos subsiguientes de Ernesto Samper Pizano (1994 – 1998), Andrés Pastrana Arango (1998 -2002), Álvaro Uribe Vélez (2002 – 2006; 2006 - 2010) y Juan Manuel Santos

⁷⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁷⁹ *Ibid.*, 82.

Calderón (2010 – 2014; 2014 - 2018) han dado continuidad a dicha política, a través de la consolidación de un aparato legal a institucional que ha redundado en beneficio de la promoción y protección de la inversión extranjera y que ha ido de la mano con una política de extracción intensiva de los recursos naturales.

Recordemos que en el año 2001, que fue el mismo año en el que se expidió el nuevo código de minas por medio de la Ley 685 de 2001, se emitió el documento Conpes 3135 donde se aprobaron los *‘Lineamientos de política para las negociaciones internacionales de acuerdos de inversión extranjera’*, los cuales, sirvieron de base para la negociación y firma masiva de AII por parte del gobierno colombiano en los años posteriores. En efecto, dicho documento tenía como propósito hacer más competitivo al país entre los países de la región latinoamericana para atraer flujos de inversión extranjera⁷⁸⁰.

Todo el aparato normativo que se empezó a construir en Colombia desde la década de los años noventa, con el decisivo apoyo de los organismos financieros internacionales y que permitió la llegada masiva de inversionistas extranjeros a Colombia, tal como ocurrió en sectores como el de la minería de oro, llevó a que el Estado colombiano fuera considerado por el Banco Mundial en el informe *‘Doing Business 2015’* como el país de todo el continente latinoamericano con la regulación más ‘amigable’ para las compañías extranjeras, incluso por encima de países que tienen una amplia tradición en ese ámbito, como Brasil y Chile⁷⁸¹.

Finalmente, cabe anotar que dentro de las normas que en palabras del Banco Mundial, integran esta regulación extremadamente ‘amigable’ para los inversionistas extranjeros, también se destacan el Decreto 2080 de 2000 por el cual se expidió ‘el régimen general de inversiones de capital del exterior en Colombia y de capital en el exterior’; la Resolución 8 de 2000 por la cual se compedió ‘el régimen de cambios internacionales’ y la circular

⁷⁸⁰ Ministerio de Comercio Exterior, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Relaciones Exteriores y Departamento Nacional de Planeación. Documento Conpes 3135 *‘Lineamientos de política para las negociaciones internacionales de acuerdos de inversión extranjera’*, Octubre 9 de 1991. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/3135.pdf>.

⁷⁸¹ World Bank Group. *Doing Business 2015. Going Beyond Efficiency*. World Bank Group. 2014. Disponible en: <http://www.doingbusiness.org/~media/WBG/DoingBusiness/Documents/Annual-Reports/English/DB15-Full-Report.pdf>.

reglamentaria externa D-CIN-83, capítulo 7, que reguló las inversiones internacionales y financieras; la Ley 963 de 2005, reglamentada por el Decreto 2950 de 2005, llamada la ‘ley de estabilidad jurídica para los inversionistas en Colombia’; la ley 1340 de 2009, por la cual se dictaron normas en materia de protección de la competencia; el documento Conpes 3684 de 2010 sobre el ‘fortalecimiento de la estrategia del Estado para la prevención y atención de controversias internacionales de inversión’⁷⁸²; la Ley 1563 de 2012 por la cual se expidió el ‘Estatuto de Arbitraje Nacional e Internacional’; el Decreto 1939 de 2013 y la Resolución 1305 de 2014 por las cuales se reglamentó ‘la atención de controversias internacionales de inversión’.

Conclusiones preliminares: Capítulo V.

La articulación del nuevo ordenamiento jurídico en el sector minero que se estructuró en el Estado constitucional colombiano desde finales del siglo XX, de la mano de importantes actores de la política económica global, contribuyó sustancialmente a la llegada masiva de compañías transnacionales mineras a Colombia en los años subsiguientes a que se introdujeran las reformas en ese sector. Este fenómeno más conocido como el ‘boom’ minero, trajo a su vez un significativo aumento de las actividades de exploración y explotación minera a gran escala en el país. La flexibilización de los requisitos para obtener los permisos para realizar las actividades mineras, que condujo a su vez a un incremento de las solicitudes y otorgamientos de las licencias ambientales y de los títulos mineros a las nuevas empresas, permitió generar confianza en los inversionistas del sector para que pudieran invertir en condiciones de seguridad y de predictibilidad en el país. En el marco de este auge, la concesión de los títulos otorgados se aproximó a la suma de 9.000, mientras que el área comprendida entre los títulos otorgados, las solicitudes mineras y las áreas estratégicas mineras llegó a los 40 millones de hectáreas, equivalentes a casi un tercio del territorio nacional.

⁷⁸² Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio del Interior y de Justicia, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Departamento Nacional de Planeación. Documento Conpes 3684, 19 de octubre de 2010.

En el marco de este auge de la actividad minera en Colombia, el oro fue uno de los metales de mayor interés para los nuevos inversionistas, debido a las especiales condiciones tanto a nivel nacional como a nivel internacional para la extracción de este metal. Estas condiciones se vieron reflejadas principalmente en el bajo nivel de regalías del oro equivalente al 4% y en el alarmante incremento de su precio a nivel mundial, que por las fluctuaciones y la crisis financiera que se produjo en la década del 2000, alcanzó el valor de 1800 dólares por onza troy, habiendo partido de la suma de 270 dólares.

Debido a estas favorables condiciones se dio lugar a una especie de ‘nuevo Dorado’, donde los mayores beneficiados fueron los grandes inversionistas en el sector de la minería de oro, representados en las compañías mineras transnacionales. Entre estas compañías se encuentran un gran número de empresas de origen canadiense, que especulan con los *commodities* en mercados que aglutinan la mayor cantidad de capital financiero y bursátil proveniente de este sector, como es el caso de la bolsa de valores de Toronto. También recordemos que aproximadamente el 65% de las compañías mineras que operan en Colombia son de origen canadiense, las cuales a su vez se encuentran amparadas en el Tratado de Libre Comercio entre Colombia y Canadá firmado en el año 2008.

Para el año 2012, el número de compañías mineras extranjeras que habían invertido en Colombia ascendía a 40 y aproximadamente el 43% de los títulos otorgados correspondían a actividades de minería de oro. Asimismo, las condiciones creadas a través del nuevo aparato legal e institucional en el sector minero colombiano, permitieron que grandes compañías como *AngloGold Ashanti*, *Gran Colombia Gold*, *B2Gold Corp.*, *Continental Gold Inc.*, *Eco Oro Minerals*, entre otras, también presentes en otros países del sur global, adquirieran amplios derechos para explorar y explotar el metal aurífero en el territorio colombiano. Sin embargo, como parte del fenómeno conocido como la fiebre del oro también llegaron al país otro tipo de compañías llamadas compañías *junior*, que a diferencia de las grandes empresas, no tienen principalmente el interés de desarrollar ni operar actividades de minería a gran escala, sino que se especializan en las actividades de especulación en los mercados financiero y bursatil.

Las especiales condiciones que trajeron a estas compañías al país - tanto a las grandes como las junior - se vieron reforzadas por la creación del régimen de promoción y protección a la inversión extranjera, el cual incluye unos estándares de comportamiento para el Estado colombiano y un sistema de resolución de controversias. Con este régimen, que se empezó a estructurar desde finales del siglo XX en Colombia, se vieron especialmente beneficiados los inversionistas del sector de la minería de oro, dadas las fluctuaciones del precio de ese metal que llevaron a su considerable aumento. Los Acuerdos Internacionales de Inversión (AII) y las amplias cláusulas contenidas en dichos acuerdos, fueron indispensables para reforzar las condiciones de seguridad jurídica y de predictibilidad requeridas por los inversionistas extranjeros.

A través de mecanismos desregulatorios y re regulatorios, que han provocado a su vez el efecto del *'regulatory chill'* o del 'congelamiento' o 'enfriamiento regulatorio' sobre las autoridades nacionales, inhibiendo su capacidad de modificar, redefinir o restringir la política minera favorable a los actores transnacionales, el Estado constitucional colombiano se ha visto obligado a adecuar su normativa y su institucionalidad a las exigencias de los nuevos inversionistas en dicho sector. Como consecuencia de los ajustes realizados en el marco legal e institucional en el país, se logró concesionar una gran cantidad de hectáreas, mientras que otro importante número se encuentra en proceso de concesión. Sin embargo, según el gobierno colombiano y a pesar de los enorme beneficios otorgados a las compañías mineras transnacionales, solo el 0.39% del valor del PIB proviene del subsector de minerales metálicos, dentro del cual se ubica al oro.

Por su parte, en algunos casos en los que algunas de las autoridades estatales como la Corte Constitucional Colombiana, han adoptado medidas que han redundado en la restricción del desarrollo de las actividades mineras realizadas por tales compañías, estas han emprendido acciones jurídicas en contra del Estado, activando de esta manera el efecto del enfriamiento o del congelamiento regulatorio. Tal es el caso de las multimillonarias demandas que estos actores han interpuesto en el marco del Sistema Internacional de Arbitraje de Inversiones

Inversionista-Estado, y que han llegado a la suma de 5.000 millones de dólares, equivalente a dos reformas tributarias⁷⁸³.

La dinámica que ha adquirido el desarrollo de las actividades de minería a gran escala en el país, donde en el marco de una nueva '*lex mercatoria*', como se explicó en el capítulo segundo de esta tesis, son los comerciantes globales o los inversionistas extranjeros quienes valiéndose de dinámicas propias del derecho transnacional y de mecanismos como la desregulación y la re regulación, moldean los ordenamientos jurídicos domésticos a favor de sus intereses económicos privados, requiere que algunos componentes esenciales en esta dinámica como las cartas constitucionales y el régimen internacional de inversiones, sean entrelazados. Solo a través de ese entrelazamiento es que es posible que los Estados, bajo el efecto del 'congelamiento regulatorio' deban renunciar a cumplir con su propósito de defender el interés público o deban moldearlo a los intereses privados de los nuevos inversionistas.

Bajo esta dinámica y de manera similar a lo ocurrido desde tiempos coloniales, las antiguas colonias ahora convertidas en Estados periféricos, continúan proveyendo materias primas a los antiguos y nuevos imperios representados ahora en nuevos actores como los Estados del norte global. Igualmente, en nombre de una nueva noción de desarrollo articulada con las ideas de modernidad y de progreso, los Estados del sur global han terminado por ajustarse a las nuevas formas políticas y jurídicas, para poder satisfacer las demandas en materia de recursos del orden económico global. En esta dinámica, los marcos legales e institucionales internos deben ser concatenados con los marcos regulatorios externos.

Ambos marcos recogen los intereses de los nuevos inversionistas extranjeros, que han sido incorporados en el plano doméstico a través del ejercicio de la soberanía de los mismos Estados, la cual se expresa, por ejemplo, en la firma de los AII y en la aceptación de sus amplias cláusulas, en la modificación y reforma de las constituciones, en la reformulación y

⁷⁸³ Véase: "Las 10 demandas internacionales que Duque deberá enfrentar. Suman US\$5.000 millones, equivalentes de dos reformas tributarias. Defensa vale US\$5 millones", diario *El Tiempo*, 30 de junio de 2018. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/las-demandas-internacionales-que-duque-debera-enfrentar-238000>.

disputa sobre el alcance del principio de soberanía permanente sobre los recursos naturales, en la marginación del Estado a un papel regulador y la supresión de su rol como operador, y en la creación de una institucionalidad apta para poder gestionar los intereses de los actores transnacionales a nivel doméstico.

La articulación entre el orden global y el orden local en el sector minero, y la realización de los ajustes legales e institucionales necesarios para poder alinear los intereses del Estado y de los actores transnacionales y para poder concatenar estos dos ordenes, están mediadas por una nueva idea de progreso que subyace al paradigma extractivista que se reactualiza permanentemente. Por su parte, la idea de la necesidad del crecimiento económico, ligado al aumento de la extracción y acumulación intensiva de recursos, para alcanzar un estado de ‘progreso’ y ‘modernidad’, responde a la lógica de la ‘colonialidad global’, tal como lo he explicado a lo largo de esta tesis.

Bajo esta lógica, los nuevos agentes del progreso y la modernidad, encarnados ahora en actores tales como las compañías transnacionales mineras, son presentados como sujetos civilizados y modernos que van traer riqueza en forma de regalías, y desarrollo en forma de avances tecnológicos en la actividad minera para sacar del atraso y de la pobreza a las antiguas colonias. Por su parte, las poblaciones y comunidades asentadas en los territorios que son objeto de extracción solo pueden ser partícipes de esa riqueza y de ese progreso, o en otras palabras, de un ‘sistema de ganancias compartidas’, aportando la mano de obra para los nuevos proyectos mineros. Según los actores del norte global, con el tiempo estas comunidades podrían llegar hasta adquirir los derechos sobre las minas y replicar tales actividades para activar el consumo y por lo tanto el crecimiento económico.

Bajo esta lógica, orientada principalmente por un paradigma extractivista ligado a la idea del crecimiento y la acumulación de recursos, diversas visiones del desarrollo que difieren de la noción hegemónica de progreso y de las actividades económicas que implica dicho paradigma, resultan excluidas. Todo el aparato legal e institucional del Estado está adecuado a ese nuevo paradigma y aquél está entrelazado a su vez con un sistema de gobernanza global minero que está atado al sistema internacional de arbitraje de inversiones, y del cual, como se mostró en

este capítulo, es muy difícil sustraerse debido a las serias repercusiones en términos políticos y económicos que implicaría tal decisión para los países de la periferia.

Capítulo VI.

Marmato: una expresión de la ‘colonialidad global’ de la minería de oro en Colombia.

Como consecuencia de la llegada masiva de las compañías transnacionales a Colombia en el marco del nuevo aparato normativo e institucional en el sector minero, que se empezó a configurar desde finales del siglo XX, el cual está atado a su vez al nuevo régimen de promoción y protección de la inversión extranjera, en las últimas décadas han surgido en el país varios conflictos de tipo social y ambiental derivados de los proyectos de minería a gran escala promovidos por dichas compañías. Estos conflictos también han implicado la transformación de diversas formas de vida, de los territorios donde se han promovido las actividades mineras y de la forma como las comunidades se relacionan con aquellos.

El creciente número de consultas populares entorno a los diferentes conflictos de tipo social y ambiental que empezaron a emerger como consecuencia de tales proyectos⁷⁸⁴, así como la activación de otros mecanismos jurídicos como la consulta previa⁷⁸⁵ y la promoción de distintas formas de movilización social, responde a la intensificación de ese tipo de conflictos y a las tensiones que se han producido por el modelo minero adoptado por el Estado

⁷⁸⁴ Desde el año 2011, en aproximadamente 29 municipios se ha acudido a la figura de las consultas populares por conflictos derivados de proyectos a gran escala de hidrocarburos y minería, incluyendo proyectos de minería de oro. El propósito de estas consultas es el de preguntarle a los habitantes de los lugares objeto de extracción, si están de acuerdo o no con la realización de las actividades mineras en su municipio. Entre los municipios que han acudido a este mecanismo se encuentran: Piedras (Tolima), Tauramena (Casanare), Monterrey (Casanare), Pijao (Quindío), Pueblo Rico (Antioquia), Ibagué (Tolima), Gachantivá (Boyacá), Cajamarca (Tolima), Cabrera (Cundinamarca), Cumaral (Meta), Arbeláez (Cundinamarca), Pasca (Cundinamarca), Oporapa (Huila), Cogua (Cundinamarca), Jesus María (Santander), Carmen de Chucurí (Santander), El Peñón (Santander), Sucre (Santander), Granada (Meta), Córdoba (Quindío), La Macarena (Meta), San Lorenzo (Nariño), Concordia (Antioquia), La Vega (Cauca), Mercaderes (Cauca), Sucre (Cauca), San Martín (Cesar), San Alberto (Cesar).

⁷⁸⁵ Según el Ministerio del Interior en el año 2014 el número de consultas previas que se realizaban por año en Colombia, superaba las 2200, de las cuales aproximadamente el 30% correspondía a proyectos mineros. Esta cifra equivale a más del doble del número de consultas que se realizaron entre los años 2003 y 2010, cuyo número ascendía a aproximadamente 750 consultas anuales. Véase: Ministerio del Interior, Dirección de Consulta Previa, Sala de Prensa. “En Colombia se hacen más de 2000 consultas al año”, 20 de febrero de 2014. Disponible en: <https://www.mininterior.gov.co/sala-de-prensa/noticias/en-colombia-se-hacen-mas-de-2000-consultas-previas-al-ano>.

colombiano, orientado primordialmente a la exportación de materias primas en el marco de una lógica de intensiva acumulación de recursos.

Los conflictos que se han producido en la marco de la dicotomía referida en los planes nacionales de desarrollo emitidos por el gobierno y que aluden a una diferencia entre un ‘Estado extractivista’ vs. un ‘Estado fallido’⁷⁸⁶, involucran a distintos grupos y comunidades y envuelven tensiones de diversa índole en las que estas resultan afectadas de maneras diferentes. Sin embargo, tales conflictos también se asemejan en que en todos ellos la idea de ‘desarrollo’ promovida por el gobierno colombiano y por las compañías transnacionales bajo la política minera, se superpone a las otras visiones del desarrollo que defienden los grupos y comunidades que están asentados en los territorios, donde se quieren llevar a cabo las actividades de minería a gran escala, las cuales también han traído formas de exclusión.

Entre los conflictos generados en los últimos años, uno de los más llamativos es el que se produjo en el municipio de Marmato en el Departamento de Caldas entre los mineros tradicionales y las compañías mineras canadienses que han impulsado en las últimas décadas en dicho municipio actividades de minería de oro a gran escala. Si bien existen otros conflictos igualmente llamativos y controversiales y también derivados de proyectos de minería de oro a gran escala tales como: el de Mandé Norte en el Departamento del Chocó impulsado por la compañía *Muriel Mining Corporation*⁷⁸⁷ o el del parque natural ‘Yaigojé Apaporis’ en el Amazonas promovido por la compañía *Cosigo Resources*⁷⁸⁸; el del Páramo de Santurbán en el Departamento de Santander promovido por la compañía *Eco oro minerals* (antes *Greystar*)⁷⁸⁹; el de La Colosa en el Departamento del Tolima que fue impulsado por la

⁷⁸⁶ Departamento Nacional de Planeación, “Hacia la prosperidad democrática. Visión 2010 – 2014” *Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 Prosperidad para todos, Más empleo, menos pobreza y más seguridad*. Imprenta Nacional de Colombia, 2011: 21.

⁷⁸⁷ Corte Constitucional Colombiana, sentencia T-769 de 2009. Magistrado Ponente: Nilson Pinilla Pinilla. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/t-769-09.htm>.

⁷⁸⁸ Corte Constitucional Colombiana, sentencia T-384A de 2014. Magistrado Ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/t-384a-14.htm>.

⁷⁸⁹ Corte Constitucional Colombiana, sentencia T-361 de 2017. Magistrado Ponente: Alberto Rojas Ríos. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/t-361-17.htm>.

compañía *AngloGold Ashanti*⁷⁹⁰; el conflicto generado en el municipio de Marmato reviste una especial importancia para el argumento que se desarrolla en esta tesis, dada su particular complejidad y las continuidades y discontinuidades que se pueden observar en dicho caso en relación con nuestro pasado colonial.

A diferencia de otros conflictos como algunos de los atrás mencionados, en el caso de Marmato la realización de actividades mineras no era un elemento nuevo en la dinámica del municipio, por tratarse de un pueblo tradicionalmente minero. Sin embargo, el tipo de minería que se quería introducir por las compañías canadienses que llegaron a Marmato desde finales del siglo XX, implicaba una profunda alteración en la forma de vida de las comunidades allí asentadas, en su visión del desarrollo y en la forma tradicional de hacer minería. Así, aunque en este caso no había un rechazo a la actividad de la minería *per se* como si ocurría en otros casos, debido a la tradición minera del municipio, la llegada de las compañías canadienses a Marmato en el marco del llamado '*boom*' minero también provocó al igual que en otros casos, una profunda afectación de las comunidades allí asentadas y la transformación de sus formas de vida y visiones del desarrollo, que están estrechamente ligadas a la manera en la que se ha realizado minería en el municipio de manera tradicional y que a su vez difieren de la noción de desarrollo impulsada por las nuevas compañías.

La forma de hacer minería de las nuevas compañías mineras que han llegado a Marmato en las últimas décadas, responde a una lógica primordialmente económica, de acumulación y de extracción de recursos a gran escala, y deja de la lado el elemento de la 'territorialidad', que es la forma como se conoce la relación de arraigo e identidad que tienen los habitantes de Marmato con su territorio y que va más allá de la dimensión económica⁷⁹¹.

⁷⁹⁰ Sánchez García, Diana Patricia. "El conflicto por la producción del territorio en el caso del proyecto minero La Colosa, Tolima, Colombia". Göbel, Barbara y Ulloa, Astrid (Eds). *Extractivismo minero en Colombia y América Latina*. Grupo de Cultura y Ambiente, Universidad Nacional de Colombia. Ibero-Amerikanisches Institute, 2014: 347 – 385.

⁷⁹¹ Siguiendo la clasificación de Lefebvre en el marco de la idea de la producción del espacio que retoma Haesbaert, para los marmateños como se les conoce a los habitantes de Marmato, la relación con el territorio no sería una simple relación de 'dominación', como la que establecen las compañías mineras transnacionales con el territorio, sino que constituiría una relación de 'apropiación' por los términos simbólicos y culturales en que se presenta. Véase: Lefebvre, Henri. *The production of space*. Blackwell Publishing. 2007 [1974]; Haesbaert, Rogério. "Dos múltiplos territórios á multiterritorialidade" *Porto Alegre*, septiembre de 2004. Disponible en:

En este orden de ideas, el caso de Marmato constituye un ejemplo importante que permite ilustrar el argumento que se expone a lo largo de esta tesis, en particular cuando se tiene en cuenta la forma en la que se produjo la llegada de las compañías canadienses a Marmato en las últimas décadas. En efecto estas compañías han sido amparadas por las autoridades nacionales encargadas de regular el sector minero y por las prerrogativas que les ha reconocido el ordenamiento jurídico colombiano, especialmente a través del sistema de promoción y protección de la inversión extranjera, y a pesar de las graves implicaciones sociales y económicas que han tenido lugar en el municipio con el arribo de dichas compañías.

El argumento que se desarrolla a lo largo de esta investigación, indaga entonces a través del caso de Marmato, cómo se siguen reactualizando ciertas jerarquías y patrones coloniales a través de la política minera que se introdujo en las últimas décadas por medio del aparato legal e institucional del Estado constitucional colombiano, y de manera particular cómo este sigue reinsertándose permanentemente a través de dichas jerarquías en una posición periférica dentro de un orden global, el cual está guiado a su vez por una lógica de intensiva acumulación de recursos y con el que se reafirma el paradigma extractivista en el que seguimos inmersos.

Dicho lo anterior, en las siguientes secciones de este capítulo se explicarán los siguientes aspectos: *primero*, cómo se explotaban las minas de Marmato en tiempos coloniales y cuál era la relevancia de la extracción del oro de estas minas durante el régimen colonial para el mantenimiento de este; *segundo*, cómo se continuaron explotando estas minas durante el periodo republicano y como se mantuvo la relación de dependencia con las naciones europeas a propósito de la extracción de ese metal; *tercero*, cuál es la transformación que sufre la explotación de las minas de oro en Marmato a lo largo del siglo XX en el marco del debate

http://www.uff.br/observatoriojovem/sites/default/files/documentos/CONFERENCE_Rogelio_HAESBAERT.p. df; Buitrago, Emerson. “Una historia y una vida alrededor del oro: territorialidad y minería en el municipio de Vetás, Santander, Colombia”. Göbel y Ulloa, Extractivismo minero en Colombia y América Latina. Perspectivas Ambientales, 321 – 345; Sierra-Camargo, Ximena. “La criminalización de la minería a pequeña escala y la transnacionalización de la pena. Marmato: una lectura desde la perspectiva de la criminología crítica en el marco del debate penalidad y racionalidad neoliberal”. *Minería y Desarrollo. Minería y comunidades. Impactos, conflictos y participación ciudadana*. Universidad Externado de Colombia, 2016: 183 – 226.

público-privado sobre el control de los recursos naturales; y *cuarto*, como resurge el conflicto sobre la extracción del oro en Marmato durante las últimas décadas con la llegada de las compañías canadienses y haciendo un especial énfasis en la política de la locomotora minera.

Esta estructura de capítulo que se propone tiene como propósito explicar principalmente los siguientes interrogantes: (i) cómo se produjo y en qué consiste el conflicto actual entre los mineros tradicionales del municipio de Marmato y las compañías mineras canadienses; (ii) cómo ha influido el nuevo régimen minero en el surgimiento de dicho conflicto; (iii) qué papel ha jugado el discurso del desarrollo impulsado por dichas compañías y el gobierno colombiano en las transformaciones que se han producido en la cultura minera marmateña y en las visiones del desarrollo inmersas en esta cultura; y (iv) cuáles son las continuidades y discontinuidades en este caso que nos siguen conectando con nuestro pasado colonial en un contexto (neo)extractivista, y que reafirman la idea explicada en esta tesis sobre cómo el desarrollo de la actividad minera en los términos establecidos por importantes actores como las compañías transnacionales siguen reafirmando la constitución colonial del mundo.

1. Las minas de oro de Marmato en tiempos coloniales.

El municipio de Marmato más conocido como el ‘pesebre de oro’ de Colombia, es considerado uno de los pueblos mineros más antiguos del territorio que hoy conocemos como América Latina y donde se han realizado tradicionalmente actividades de minería por más de quinientos años. Antes de la instalación de las administraciones coloniales, en el área que actualmente constituye el Departamento de Caldas, se ubicaba una región llamada ‘Cartama’⁷⁹² donde estaban asentados numerosos pueblos indígenas.

⁷⁹² La autora Inés Lucía Abad señala que: “En la delimitación establecida por Robledo, complementada por los datos de Cieza y de Sarmiento principalmente, todos ellos testigos presenciales, quedaron incluidos en dicha región (Anserma) los indígenas que habitaban de Sur a Norte, desde el país de los Chancos hasta Caramanta y Cartama, provincias anexas, y de Oriente a Occidente, desde las riveras del Cauca hasta las estribaciones de la Cordillera Occidental, la cual servía de línea divisoria entre los pueblos de la hoya del Risaralda y los Barbacoas y Borriones del oeste y del suroeste”. Abad Salazar, Inés Lucía. Tesis de grado: *Los ansermas*. Pontificia Universidad Javeriana, 2016 [1955]: 19; 21 – 22.

Específicamente en la provincia de Anserma, que es conocida como la primera frontera minera establecida por los españoles en la Gobernación de Popayán, donde operó en el siglo XVI uno de los centros administrativos mineros más importantes conocido como Santa Ana de los Caballeros y donde posteriormente se establecerían las poblaciones de Quinchía, Guática, Marmato, Supía y Riosucio, habitaban numerosas comunidades indígenas de la familia anserma que hablaban el umbra y entre las que se encontraban los quinchías, pirzas, turzagas, cumbas, supías y cartamas⁷⁹³.

Gärtner explica que si bien estos pueblos fueron originalmente clasificados como caribes y como chocóes, “con el tiempo se ha ido configurando la idea de que se trata de una avanzada de indios zenúes, pertenecientes a la familia chibcha”⁷⁹⁴. Por su parte, Luis Javier Caicedo explica que fue el Mariscal Jorge Robledo quien describió en sus crónicas a los pueblos indígenas que podía identificar hacia 1543 alrededor de la ciudad de Santa Ana de los Caballeros, conocida como Anserma Viejo⁷⁹⁵. Este autor explica que “En la subregión de la margen izquierda del río Cauca no existió una nación unificada como los Quimbaya, los Carrapa o los Arma de la orilla opuesta del río, sino pequeños pueblos que compartían el territorio y la lengua pero sin un gobierno unificado, aunque con dos señores principales Oczuca y Humbrusa. Esto hizo que, a su llegada, los españoles designaran la subregión con el nombre genérico de Anserma”⁷⁹⁶.

Antes de la época de la colonia algunas de las comunidades atrás mencionadas vivían de la agricultura y de la minería artesanal de oro, lavaban las arenas auríferas en el río Supía (antes Zopía o Zupia), cavaban los cerros conocidos posteriormente como Loaiza, Echandía, Quiebralomo y Mápura, y proveían dicho metal para la orfebrería precolombina de otros pueblos indígenas como los Quimbayas⁷⁹⁷. Inés Lucía Abad explica que la región de Anserma

⁷⁹³ Gärtner, Álvaro. *Los misteres de las minas. Crónica de la colonia europea más grande de Colombia en el siglo XIX, surgida alrededor de las minas de Marmato, Supía y Riosucio*. Editorial Universidad de Caldas, 2005: 36.

⁷⁹⁴ *Ibid.*

⁷⁹⁵ Caicedo, Luis Javier. *Cinco Siglos de Historia de Riosucio (Caldas). Con énfasis en la conformación del territorio*. Alcaldía Municipal, 2015: 8.

⁷⁹⁶ *Ibid.*

⁷⁹⁷ Según las crónicas de Francisco Guillén Restrepo que datan de 1583, antes de la llegada de los españoles, en las minas de Marmato existían socavones de donde se sacaba el oro por los pueblos prehispánicos. Guillén

era muy rica en oro y que el uso que le daban las comunidades a este metal era especialmente para la elaboración de joyas, aunque también lo comerciaban con otros pueblos. Según esta autora, los indios de esa región también tenían ciertas ventajas en comparación con otros pueblos como los Quimbayas, en la medida que podían sacar el metal de las montañas y de los lechos de los ríos, mientras que los otros debieron especializarse en la orfebrería porque solo podían sacar el metal de las arenas de sus ríos⁷⁹⁸.

Actualmente el pueblo de Marmato está localizado exactamente en el noroccidente del Departamento de Caldas cerca al río Cauca y su cabecera municipal se encuentra en la parte superior del cerro hoy llamado ‘El Burro’ y antes conocido como ‘El Guamo’ o simplemente como el cerro de ‘Marmato’, al cual se tiene acceso por medio de una vía ubicada en la carretera entre las ciudades de Manizales y Medellín. En la parte baja de ese cerro se encuentra la zona de ‘El Llano’, la cual ha sido tradicionalmente un asentamiento de población afrodescendiente. Por su parte, la mayoría de las minas de las cuales se deriva el sustento de los habitantes de Marmato están localizadas en la parte alta del cerro ‘El Burro’, específicamente en la vereda Echandía y en el sector conocido como ‘Cien Pesos’⁷⁹⁹.

En el municipio cuya población asciende hoy a los 10.000 habitantes, de los cuales el 17% se reconocen como indígenas y el 56% como afrodescendientes⁸⁰⁰, se encontraban las minas cuya administración en el siglo XVIII estuvo a cargo de unas pocas familias de procedencia española, antes de que lo que hoy constituye el territorio colombiano, se convirtiera en una República independiente. Durante las administraciones coloniales que se instalaron en Marmato y sus alrededores desde el siglo XVI, las minas de oro fueron explotadas en una

Chaparro, Francisco. “Memoria de los pueblos de la Gobernación de Popayán y cosas y constelaciones que hay en ellos” (1583). *Anales de la Instrucción Pública*. 1.11. Bogotá, Impreso. 1889. Véase también: Gärtner, *Los misteres de las minas*, 17.

⁷⁹⁸ Abad Salazar, *Los ansermas*, 44.

⁷⁹⁹ Lopera, “La parte alta del cerro es para los pequeños mineros. Sobre la vigencia del régimen minero especial para Marmato y su influencia en la construcción de territorialidad”, 104.

⁸⁰⁰ Defensoría del Pueblo. Regional Caldas. Informe presentado ante la Corte Constitucional Colombiana el 2 de marzo de 2015 en el marco del expediente de tutela con referencia N° T- 4561330, que dio lugar a la emisión de la sentencia T-438 de 2015. Corte Constitucional Colombiana, sentencia T-438 de 2015. Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/T-438-15.htm>.

enorme magnitud, al punto que en la región que contaba con varias encomiendas⁸⁰¹ pertenecientes a la jurisdicción de Popayán, fueron designados varios Reales de Minas. Estos eran considerados a su vez como los yacimientos de oro más ricos en tiempos coloniales, por lo que las zonas donde aquellos se constituyeron se convirtieron en el epicentro de la vida de la región donde se intercambiaba dicho metal. Por su parte, el Real de Minas de Quiebralomo alcanzó a ser el más importante en el norte de la Gobernación de Popayán, donde trabajaban los indios llamados ‘curicamayos’ o ‘cañamomos’ que eran considerados especialistas en oro⁸⁰².

1.1. El Mariscal Jorge Robledo y la búsqueda de ‘El Dorado’.

⁸⁰¹ La encomienda es considerada como la institución más importante de la organización original de los asentamientos españoles. Por medio de esta figura, la corona española otorgó a los conquistadores el derecho de percibir los tributos que los indígenas debían a la corona y a cambio de esto, el encomendero estaba obligado a defender la seguridad del reino y a evangelizar a los indios. La encomienda también fue una de las instituciones más controversiales del régimen colonial español y específicamente del sistema de recaudación de impuestos, por la forma en la que se utilizó para la explotación de los pueblos indígenas por los conquistadores españoles. En efecto, con esta figura se institucionalizó la explotación de la fuerza de trabajo de los indígenas a través de un trabajo servil. En este sentido, la encomienda fue fundamental en la consolidación del régimen colonial como un sistema de dominación y como una fuente de enriquecimiento de los españoles, debido a la utilización de dicha figura para la realización de trabajos forzados no remunerados por parte de la población indígena. En virtud de dicha institución los indígenas debían pagar un tributo en trabajo o en especie a la corona española a través de los encomenderos, lo que llevó a la explotación de la fuerza de trabajo de las comunidades que estaban asentados allí. El tributo que debían pagar los indígenas en el marco de la encomienda podía pagarse en oro o en otras especies y a cambio del pago de los tributos, el encomendero debía garantizar el mantenimiento de los indígenas, quienes eran considerados vasallos del rey por mandato de las Leyes de Bulas de 1512, por lo que podían ser controlados, evangelizados y tutelados, por ser considerados incapaces. Es importante resaltar que con la encomienda también se propició la apropiación de las tierras habitadas por los indígenas por parte de los encomenderos, principalmente porque estos participaban en los cabildos municipales, instituciones que a su vez tenían la potestad de tomar decisiones sobre las asignaciones de las mercedes de tierras. Asimismo, los encomenderos también se apropiaron de facto de vastas extensiones de tierra, lo cual, les permitió acceder posteriormente a títulos a través de una figura llamada ‘composición de tierras’ que se puso en marcha a partir de 1591. Véase: Díaz-Polanco, Héctor. *Autonomía regional. La autodeterminación de los pueblos indios*. Siglo del Hombre Editores, 2006 [1991]; Zabala, Silvio. *De encomiendas y propiedad territorial en algunas regiones de la América Española*. Porrúa Editores, 1940; Friede, Juan. “De la encomienda indiana a la propiedad territorial y su impacto sobre el mestizaje”. *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura* 4 (1969): 35-65; Keith, Robert G. “Encomienda, Hacienda and Corregimiento in Spanish America: A Structural Analysis”. *The Hispanic American Historical Review* 51.3 (1971): 431-446; Colmenares, Germán. *Historia Económica y Social de Colombia 1537-1719*. La Carreta, 1978; Palacios y Safford, *Historia de Colombia. País Fragmentado, Sociedad Dividida*, 421; Colmenares, Germán. “La formación de la economía colonial (1500 – 1740)”. *Historia Económica de Colombia*. TM Editores, 1994 [1987]: 24 – 32.

⁸⁰² Gärtner, *Los misteres de las minas*, 38 - 41.

El territorio al que llegó en 1537 el Mariscal Jorge Robledo, en una expedición que Sebastián de Belalcázar, lugarteniente de Francisco Pizarro había encargado al Mariscal⁸⁰³, en el marco de las varias expediciones que se emprendieron en la búsqueda de ‘El Dorado’, se convirtió en uno de los centros más importantes para la explotación de oro por los españoles en tiempos coloniales⁸⁰⁴. Robledo quien tomó posesión de los territorios encontrados, adjudicaría “encomiendas de territorios y pueblos indígenas ya asignados por don Sebastián entre los hombres que le acompañaron en sus empresas conquistadoras y la fundación de Cali”⁸⁰⁵. Desde ese momento se dio inicio a una disputa por el oro y por el territorio entre Belalcázar y Robledo, que continuaría hasta sus últimos días⁸⁰⁶.

Ese tipo de conflictos entre los mismos españoles no era algo atípico, dado que para estos actores era fundamental establecer su dominio sobre los yacimientos de metales y crear nuevas fundaciones cuya razón de ser era el oro. Esto obedece a que dicho metal era considerado “el principal móvil de la empresa conquistadora y a un nivel más local e inmediato, sólo el oro daría prestigio y garantizaría la supervivencia de las nuevas fundaciones”⁸⁰⁷.

Desde tiempos coloniales la acumulación de oro estuvo asociada a la idea de poder y de riqueza. Incluso en la época de mayor declive del imperio español bajo el régimen de Felipe III (1598 – 1621), España seguía valiéndose de los indígenas y los esclavos negros, para el

⁸⁰³ Palacios y Safford, *Historia de Colombia. País Fragmentado, Sociedad Dividida*, 50.

⁸⁰⁴ Carlos Julio González explica que existen indicios de que en tiempos prehispánicos existía un amplio sistema de circulación aurífera organizado por los pueblos indígenas alrededor de los cerros de Buriticá, Marmato, Quiebralomo, Supía, Pícaro y Mápura. Por esta razón, el Mariscal Jorge Robledo decidió fundar cuatro ciudades alrededor de los pueblos prehispánicos donde se encontraban esos cerros, para poder controlar los yacimientos de oro que eran explotados por los indígenas antes de su llegada. La *primera* ciudad fue Cartago fundada en 1540 donde hoy se encuentra ubicada la ciudad de Pereira; la *segunda* ciudad fue Santa Ana de los Caballeros fundada en 1539, más conocida como Anserma Viejo; la *tercera* ciudad fue la villa de minas de Santafé fundada en 1541 al lado del cerro Buriticá; y la *cuarta* ciudad fue Antiocha que también data de 1541 y que fue trasladada un año después de su fundación a lo que hoy conocemos como Santafé de Antioquia. González Colonia, Carlos Julio. *Brujería, minería tradicional y capitalismo transnacional en los Andes colombianos. El caso del pueblo minero de Marmato*. Premio Nacional de Antropología 2016. Instituto Colombiano de Antropología e Historia, 2017: 77 – 78. Véase también: West, Robert. *La minería de aluvión en Colombia durante el periodo colonial*. Imprenta Nacional, Bogotá. 1972.

⁸⁰⁵ Gärtner, *Los misteres de las minas*, 34.

⁸⁰⁶ *Ibid.*, 35.

⁸⁰⁷ *Ibid.*

desarrollo de actividades de extracción y acumulación de oro y plata en el ‘nuevo’ continente, sobre todo por el significado que tenía dicha empresa para sus adversarios, los otros imperios europeos. Igualmente, cabe resaltar la importante función que tuvieron los metales preciosos en la aparición del primer capitalismo europeo dada la necesidad de mantener el tráfico oriente-occidente y de mantener la estabilidad de los precios de las manufacturas en Europa. Según Colmenares, esto explica en parte la obsesión de los conquistadores por explotar el recurso aurífero en suelo americano y la importancia de este metal como mercancía que vinculaba al territorio americano a una economía-mundo que integraba a Europa, Asia, África y América⁸⁰⁸.

En el espacio geográfico que actualmente constituye el territorio colombiano, uno de los cerros más importantes conocido como el cerro de Quiebralomo contaba en el año de 1559 con más de 600 indios que trabajaban en las minas de socavón⁸⁰⁹. En 1622 en los cerros de Quiebralomo y Supía había aproximadamente 545 minas de veta o de socavón, sin embargo, en esa época ya existían problemas en la explotación por la falta de mano de obra⁸¹⁰. En efecto, para la realización de las actividades mineras, la fuerza de trabajo fue aportada primero por los indígenas quienes debían pagar sus tributos derivados de la ‘encomienda’⁸¹¹, y luego, por los esclavos negros traídos del continente africano cuando se empezó a evidenciar la desaparición de los pueblos indígenas por el trabajo forzado en las minas y por las distintas implicaciones derivadas del mismo⁸¹².

Sobre este punto, es importante resaltar que los encomenderos de la provincia de Popayán se opusieron a las Nuevas Leyes de 1544 que prohibían utilizar indios para las minas, alegando que no tenían los recursos para comprar esclavos negros y que sin el trabajo de los indios era imposible mantener las ciudades y las minas. De esta manera en Popayán los encomenderos

⁸⁰⁸ Colmenares, “La formación de la economía colonial (1500 – 1740)”, 34.

⁸⁰⁹ West, *La minería de aluvión en Colombia durante el periodo colonial*, 18 - 19.

⁸¹⁰ González Jaramillo, José Manuel. “Poblamiento minero y técnicas en el cañón del Río Cauca: 1538 - 1627”. *Anuario colombiano de Historia Social y de la Cultura* 34 (2007): 17 – 42.

⁸¹¹ Sobre los conflictos entre los indios y los encomenderos que se presentaron por los abusos en la implementación de la institución de la encomienda, véase también: Ares Queija, Berta. *Visita de la Gobernación de Popayán de Tomás López Medel. Libro de Tributos (1558 – 1559)*. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Centro de Estudios Históricos, Departamento de Historia de América, 1989.

⁸¹² Véase: Palacios y Safford, *Historia de Colombia. País Fragmentado, Sociedad Dividida*, 64.

obtuvieron autorización de los visitantes para emplear indios en las minas⁸¹³. Gärtner explica que los encomenderos no fueron capaces de salir del círculo vicioso que implicaba la utilización de indios en las minas. Esto implicaba que aquellos requerían de la mano de obra indígena para el trabajo de la minería, pero al utilizar a los indios en dichas labores acababan con ellos, por lo que finalmente terminaron acabando con la población indígena encomendada para poder mantener la producción de oro. Igualmente, el encargo a los capataces de vigilar a los indios que trabajaban en las minas también contribuyó a la aceleración de la desaparición de los pueblos indígenas, ya que los españoles más ricos propietarios de las minas se trasladaron a ciudades más grandes, mientras que los capataces, quienes hacían las veces de amos y señores les propiciaban a los indígenas que trabajaban en las minas todo tipo de maltratos⁸¹⁴.

Palacios y Safford sostienen que “las poblaciones indígenas dedicadas al trabajo en las minas de oro de las zonas tórridas de la región occidental fueron diezadas rápidamente”⁸¹⁵. Estos autores cuentan que mientras en el siglo XVI las poblaciones indígenas de Almaguer y Popayán se redujeron en un 85%, las poblaciones de Anserma, Arma y Santa Fe de Antioquia prácticamente desaparecieron⁸¹⁶. En efecto, las cifras existentes sobre la rápida desaparición en la región de la población indígena son alarmantes. Para finales del siglo XVI solo quedaban 800 de los 40.000 mil indios que vivían en la provincia de Anserma en 1540 y que eran considerados ‘tributarios’ o ‘laboralmente aptos’ en el marco de la figura de la encomienda, atrás referida. Frente a esta situación, a comienzos del siglo XVII trataron de adoptarse medidas en apariencia humanitarias pero con las que en realidad se trataba de “preservar los remanentes de una mano de obra casi gratuita y experta, que estaba a punto de perderse para siempre, sin que hubiese sustitutos con las mismas ventajas”⁸¹⁷.

⁸¹³ Colmenares, “La formación de la economía colonial (1500 – 1740)”, 28.

⁸¹⁴ Gärtner, *Los misteres de las minas*, 41 – 49.

⁸¹⁵ Palacios y Safford, *Historia de Colombia. País Fragmentado, Sociedad Dividida*, 57.

⁸¹⁶ *Ibid.*

⁸¹⁷ A principios del siglo XVII al oidor Lesmes de Espinosa y Saravia le fue encomendada por la Real Audiencia de Santafé la tarea de fundar pueblos con población indígena y de esta forma evitar que los indios desaparecieran completamente. Para la misma época el Gobernador de Popayán había ordenado regular el trabajo de los indios en las minas y otorgarles mejores tratos. Gärtner, *Los misteres de las minas*, 50; 62. Véase también: Valencia Llano, Albeiro. “Evolución socioeconómica de las comunidades indígenas de Caldas. Siglos XVI – XIX” *Revista*

Al respecto, Jean Baptiste Boussingault señaló en sus memorias lo siguiente: “Los trabajos subterráneos de Marmato son los más extendidos en el distrito de la Vega de Supía y no se sabe en cual época fueron comenzados, pero no es imposible que varios de ellos sean anteriores a la conquista. Es muy seguro que los españoles hicieran trabajar en las minas a los ‘repartimientos’ que les habían tocado en suerte; pero allí, como en el resto de la Nueva Granada, los indígenas sucumbieron a la pena y es a partir de la introducción de los negros de África, cuando las minas fueron explotadas con cierta efectividad”⁸¹⁸.

A pesar de la crisis económica que surgió en el siglo XVII, atribuida en buena medida a la escasez de mano de obra para las actividades mineras, la Nueva Granada era todavía considerada como uno de los centros de mayor producción de oro del mundo. Se estimaba que en ese periodo se extrajeron once millones de onzas de oro, con un promedio de 112.563 anuales, equivalentes al 39% de la producción mundial⁸¹⁹. En el *Estudio sobre las minas de oro y plata de Colombia* de autoría de Vicente Restrepo⁸²⁰ se explica que la producción de oro y plata de Colombia desde la mitad del siglo XVI hasta 1886 fue de 3.360.000.000 Francos (fr.), de los cuales 3.195.000.000 eran de oro y 165.000.000 de plata. La distribución de oro por siglos se distribuía de la siguiente manera: 265.000.000 fr. en el siglo XVI, 865.000.000 fr. en el siglo XVII, 1.025.000.000 fr. en el siglo XVIII y 1.040.000.000 fr. en el siglo XIX hasta el año de 1886⁸²¹.

Sobre este punto, Álvarez sostiene que Colombia ocupaba el primer lugar en cuanto a la producción de oro entre las antiguas colonias españolas ubicando al país por encima de Brasil, y teniendo en cuenta la extensión de ambos países. La producción de oro por país correspondía a las siguientes cifras: 3.422.287.750 fr. en Brasil, 3.406.697.500 fr. en

de la Universidad de Caldas 4.2. Centro Editorial de la Universidad de Caldas (1983): 1 – 115; West, *La minería de aluvión en Colombia durante el periodo colonial*, 78.

⁸¹⁸ Boussingault, Jean Baptiste. “Capítulo IX. Cordillera Central y Cordillera Oriental – Valle del Cauca – Minas de Oro de la Vega de Supía – Provincia de Antioquia”. *Memorias IV (1824-1830)*. Banco de la República, Bogotá. Impreso. 1985: 46.

⁸¹⁹ Gärtner, *Los misteres de las minas*, 91.

⁸²⁰ Véase: Restrepo, Vicente. *Estudio sobre las minas de oro y plata de Colombia*. Imprenta de Silvestre y Compañía, Bogotá, Impreso. 1888.

⁸²¹ *Ibid.*

Colombia, 916.515.000 fr. en Bolivia, 879.198.750 fr. en Chile, 767.539.000 fr. en México, 533.587.500 fr. en Perú⁸²². Según este autor “desde Cristóbal Colón hasta 1850 la producción de oro en el mundo entero fue de diez y seis millares de francos aproximadamente, y Colombia contribuyó á esta producción con 2 $\frac{3}{4}$ millares de Francos”⁸²³.

Al respecto, Álvarez agrega que “Durante los tres siglos que Colombia (entónces Nuevo Reino de Granada) permaneció como Colonia española no se desarrolló ningún comercio ni ninguna otra industria, fuera de la extracción del oro de las minas, industria que suplió por sí sóla, á pesar de la falta de elementos de trabajo y de conocimientos científicos, todas las sumas necesarias para la administración y el mantenimiento de la Colonia, además de los beneficios que retiraba la Metrópoli”⁸²⁴.

1.2. El surgimiento de las haciendas mineras y las alianzas familiares.

Si bien, tal como se mencionó en líneas anteriores, la institución de la encomienda entró en crisis desde el siglo XVI por la utilización que le dieron los conquistadores españoles a esta figura y que dio lugar a conflictos entre los mismos encomenderos y la corona, a la servidumbre de los indígenas, a los abusos sobre estas poblaciones, a la apropiación de facto de algunas tierras y a la autoasignación de otras a los mismos encomenderos través de los cabildos⁸²⁵, la encomienda siguió operando no sin pocas dificultades por varios años más, hasta que otras instituciones que también emergieron en la época colonial como la de las ‘haciendas’ terminaron por desplazarla.

⁸²² Álvarez Sanz, Emilio. *Las minas de oro de Colombia*. París, Impreso. 1910: 16 – 17. Disponible en: <http://babel.banrepcultural.org/cdm/ref/collection/p17054coll10/id/1536>.

⁸²³ *Ibid.*, 14.

⁸²⁴ *Ibid.*

⁸²⁵ El cabildo era la institución por medio de la cual se controlaba el acceso a los recursos en el periodo colonial y se ubicaba principalmente en los centros urbanos. Por medio de esta institución se otorgaron también ‘mercedes de tierras’ en grandes extensiones. Dado que las primeras generaciones de los encomenderos lograron monopolizar los puestos en el cabildo, aquellos lograron atribuirse a si mismos, grandes extensiones de tierras aledañas a sus encomiendas, que eran las llamadas ‘mercedes de tierras’. Igualmente, con progresiva disminución demográfica de la población indígena muchos encomenderos establecieron ‘aposentos’ en las tierras contiguas a las de los indios, dando lugar con ello al establecimiento de un poder señorial. Esto también permitió que el tributo de la encomienda tasada en oro o en especie se convirtiera en servicios personales, dándole a la encomienda un carácter servil. Colmenares, “La formación de la economía colonial (1500 – 1740)”, 27 – 28.

Para una mejor comprensión de la transición entre la encomienda y las haciendas es importante aclarar los siguientes aspectos. Hay que recordar en primer lugar que por medio de la encomienda se llevó a cabo el reparto de recompensas y beneficios de los conquistadores españoles y principalmente de aquellos beneficios que recaían sobre recursos permanentes, los cuales a su vez, darían lugar al asentamiento duradero de los españoles. En palabras de Germán Colmenares, el recurso más codiciado era “el dominio sobre los hombres”, por lo que a los españoles que participaron en la conquista se les asignó un grupo de indígenas que debían recaudar un tributo (en oro o en especie) y entregárselo al encomendero, quien tenía el privilegio de recibirlo en nombre de la corona española. Sin embargo, a pesar de las regulaciones que trató de establecer la Corona para que la encomienda no se convirtiera en una especie de poder señorial con base rural y a pesar de las ‘tasaciones de los visitantes’ en las ‘visitas de la tierra’ por medio de las cuales se trataron de limitar algunos de los excesos derivados de dicha institución, los encomenderos siguieron utilizando los privilegios obtenidos de su condición para que los indios trabajaran sus tierras y las minas de oro. Igualmente, tal como se mencionó en líneas anteriores, en algunas regiones como en la provincia de Popayán los mismos encomenderos obtuvieron el aval de los visitantes para que utilizar indios en la extracción del metal a pesar de las prohibiciones existentes⁸²⁶.

Lo anterior también llevó a que a comienzos del siglo XVII los mismos encomenderos y los hacendados atribuyeran al ‘reclutamiento’ de indios para las minas, la decadencia de la agricultura, ya que los indios utilizados para la minería de oro morían en su mayoría. Esto también llevó a que los indios empezaran a refugiarse en las ‘haciendas’⁸²⁷ que surgieron como unidades *sui generis* de explotación y como una prolongación del poder político urbano, que generó a su vez nuevos regímenes de distribución del trabajo como el llamado ‘concierto’ o ‘concertaje’ a partir de la competencia entre propietarios encomenderos y no encomenderos. De esta manera las haciendas se convirtieron en un “receptáculo permanente de población

⁸²⁶ *Ibid.*, 24 – 32.

⁸²⁷ En esta época, además de la encomienda y de las haciendas, en la época colonial también hubo otra forma de explotar la mano de obra indígena que se denominó la mita minera que se utilizó de manera excepcional en regiones como la de Mariquita. Esta institución era un sistema servil de trabajo que consistía en que los mitayos recibían un pequeño salario a cambio de trabajar obligatoriamente en las minas. En lugar de que los encomenderos enviaran a los indígenas a las minas, bajo la mita los indios eran alquilados a un mayor número de empresarios. Véase: Palacios y Safford, *Historia de Colombia. País Fragmentado, Sociedad Dividida*, 79.

indígena y mestiza, en un ámbito de vida alternativo al de la comunidad” lo cual condujo a su vez a “la fijación del indio a la tierra y hacia un régimen de peonaje”⁸²⁸.

En este orden de ideas, cabe resaltar que además de la encomienda, la ‘hacienda’ es considerada como una de las instituciones que durante el periodo colonial permitió la explotación de la mano de obra indígena. Sin embargo fue percibida de maneras diferentes tanto en el primer como en el segundo ciclo del oro de la Nueva Granada. Según Germán Colmenares, a comienzos del siglo XVII durante el primer ciclo del oro de la Nueva Granada (1550 – 1620), la gobernación de Popayán pudo integrar mejor sus regiones mineras en Almaguer, Caloto y Cartago (Supía y Quiebralomo) con la explotación de sus haciendas. Sin embargo, por el interés contradictorio entre terratenientes y mineros en torno a la mano de obra indígena, en esa época se produjo la percepción de que no había personal suficiente para la agricultura y que las minas llevaban a la desaparición de los indios.

Por otro lado, en el siglo XVIII y específicamente durante el segundo ciclo del oro de la nueva Granada (1680 – 1820) se logró una mejor integración entre haciendas y minas, creando con los reales de minas, zonas de consumo para los productos de sus haciendas. En regiones como la de la gobernación de Popayán esto fue posible por la introducción de un número considerable de cuadrillas de esclavos que oscilaban entre 50 y 500 esclavos, que realizaban las actividades en las minas y que sustentaban el poder de unas pocas grandes familias, quienes en su calidad de propietarias fueron adquiriendo el triple carácter de terratenientes, mineros y comerciantes a pesar de que el sector de la minería era el más dinámico.

Así, en el siglo XVIII, en la zona minera de Quiebralomo y Marmato existía una especie de clase alta rural y semi-rural integrada por españoles y españoles-americanos y la mayoría de las minas de Marmato y las cuadrillas de esclavos estaban en manos de pocas familias. A diferencia de los encomenderos, los hacendados permanecían en sus minas por lo que lograron

⁸²⁸ Colmenares, “La formación de la economía colonial (1500 – 1740)”, 32. Sobre el ‘concierto’ es importante mencionar que aunque bajo esta institución los indígenas ya no estaban bajo el control de los encomenderos, estos igualmente resultaron beneficiados al poder acceder a mano de obra indígena para servicios urbanos bajo la modalidad de alquiler o para trabajo agrícola bajo la modalidad de concierto. Véase: Palacios y Safford, *Historia de Colombia. País Fragmentado, Sociedad Dividida*, 79.

que estas fueran más productivas. También introdujeron en las mismas otras actividades además de la minería de oro, tales como la ganadería y la agricultura⁸²⁹. Dentro de las primeras familias propietarias de haciendas de minas figuran las de Hernando Benítez de la Serna, la del capitán Agustín Jiménez Fernández y la del capitán Jacinto Arboleda. Asimismo, dentro de las familias más recordadas se encuentran los Moreno de la Cruz, la familia De Castro y los Arboleda, provenientes de la Gobernación de Popayán. Esta Gobernación a la que pertenecía Marmato, fue una de las cuatro grandes provincias en las que se dividía el territorio colombiano y constituía una entidad administrativa y territorial del Virreinato de Perú ubicaba en lo que hoy conocemos como el Departamento del Cauca.

Don Sebastián Moreno de la Cruz y don Agustín de Castro habían llegado a la región, haciéndose propietarios de varias minas cuando se produjo un incremento en la producción del oro entre 1710 y 1714⁸³⁰. Esa fue la misma época en la que se produjo una transición después de una de las crisis económicas más grandes a finales del siglo XVII cuando varios dueños de cuadrillas de esclavos habían abandonado sus minas, al desplazarse de la provincia de Anserma a la región selvática del Chocó, considerada como la segunda frontera minera de la Gobernación de Popayán. El traslado de la ciudad antes conocida como Santa Ana de los Caballeros que operaba como centro administrativo de los cerros mineros al valle del Río Cauca⁸³¹, también fue considerado otro factor importante en el surgimiento de dicha crisis.

Gärtner sostiene que gracias a la fortuna que pudieron amasar en Marmato, estas familias alcanzaron un gran poder político y social en la región, a pesar de que no contaban con

⁸²⁹ Gärtner, *Los misteres de las minas*, 67 – 68.

⁸³⁰ En 1717 don Sebastián Moreno de la Cruz adquirió la propiedad de las minas ubicadas en “El Guamal” o “El Guamo”, que hoy hacen parte del municipio de Supía, convirtiéndose así en dueño de una de las haciendas mineras más grandes de la región. Por su parte, don Agustín de Castro adquirió la propiedad de las minas de Cumba, Gallinazo y la Cruzada ubicadas en el municipio de Marmato. Años más tarde, estas haciendas mineras se unieron por el matrimonio contraído entre un hijo de don Sebastián Moreno de la Cruz con una hija de don Agustín de Castro. De esta manera, se produjo la concentración de buena parte de las minas de la zona en manos de estas dos familias. Sobre este punto, también cabe destacar que en 1795, Ana María de Castro, hija de don Agustín de Castro, se asoció con su sobrina Maria Josefa Moreno de la Cruz de Castro, para administrar las haciendas mineras familiares, entre las que se encontraba la hacienda “El Guamo”, que fue objeto de varios pleitos jurídicos desde comienzos de la República hasta principios del siglo XX. En efecto, a Maria Josefa Moreno de la Cruz le fueron expropiadas sus minas en 1806. González Colonia, *Brujería, minería tradicional y capitalismo transnacional en los Andes colombianos*, 90.

⁸³¹ *Ibid.*, 84.

escrituras sobre todas las minas que poseían por habérselas arrebatado a sus anteriores propietarios. Tal es el caso de don Agustín de Castro quien “alcanzó la condición de maestre de campo y alcalde provincial de Anserma, teniente de gobernación y justicia mayor, y oficial real de Cartago”⁸³². Al respecto, Gärtner agrega que “del centenar de esclavos que figuraba en el inventario de los Castros en 1771 descenden muchas de las familias actuales de Marmato”⁸³³.

Por su parte, en lo que respecta a la familia Arboleda, Vicente Restrepo afirma que el capitán Jacinto de Arboleda, quien se desempeñó como alcalde de Anserma había llegado en 1634 a trabajar las minas de Marmato con una cuadrilla de cuarenta esclavos⁸³⁴. Según Restrepo, el capitán Arboleda hizo construir un ingenio para evitar perder parte del oro que se extraía de las vetas. Tal como lo certificó el capitán Antonio de Guzmán, quien se desempeñó como fundidor y ensayador de la real caja de Anserma, gracias al ingenio mandado a construir por el capitán Arboleda, este llegó a fundir en 1644 más de 12.000 pesos de oro que había extraído de sus minas, cifra que superaba la cantidad de oro fundida por otros dueños de minas de la región⁸³⁵.

Esto condujo a que en dicho año se le concedieran al capitán Arboleda otras minas en el cerro conocido como Pantano siempre y cuando construyera allí nuevas ingenios. Para la realización de las actividades mineras en las nuevas minas, el capitán compró veinticinco esclavos más por la suma de 11.000 patacones. Así, para el año de 1776, año en el cual los Arboleda trasladaron sus cuadrillas de esclavos al Chocó, dicha familia era dueña de buena parte de las minas de Marmato⁸³⁶.

A finales del siglo XVIII la recién constituida Real Compañía de Minas que había adquirido varias minas en Marmato contaba con aproximadamente 500 esclavos⁸³⁷. Igualmente, en esa época los dueños de cuadrillas de esclavos que se habían trasladado a las minas de la región

⁸³² Gärtner, *Los misteres de las minas*, 71.

⁸³³ *Ibid.*

⁸³⁴ Restrepo, *Estudio sobre las minas de oro y plata de Colombia*, 53.

⁸³⁵ *Ibid.*

⁸³⁶ *Ibid.*

⁸³⁷ *Ibid.*

del Chocó que colindaban con las minas de Marmato, habían empezado a retornar a las minas de la gobernación de Popayán debido a que las condiciones técnicas y económicas de la minería en el Chocó resultaban mucho más difíciles. Sin embargo, para esa época también se estaban agotando los recursos auríferos en Anserma dadas las limitaciones técnicas para explotar las vetas a una profundidad mayor⁸³⁸.

1.3. Nuevos inmigrantes europeos y el mejoramiento de la minería.

A finales del siglo XVIII se ordenó al virrey Pedro Messía de la Zerda incorporar a la corona todas las encomiendas del Nuevo Reino de Granada⁸³⁹ y este a su vez solicitó al rey de España Carlos III el envío de nuevos expertos en minas a la Nueva Granada para reactivar la actividad minera en diferentes regiones⁸⁴⁰. Como respuesta a dicha solicitud, llegaron a la región los primeros mineros provenientes de otras partes de Europa como Alemania, quienes habían sido enviados por la corona española para mejorar las técnicas de explotación del oro en varias zonas del continente⁸⁴¹. Los nuevos mineros estuvieron a órdenes del mineralogista español Juan José D'Elhúyar y Lubice, designado como Director del Cuerpo de Minería del Nuevo Reino de Granada y de su cuñado Ángel Díaz Castellanos, quien fue enviado como Juez comisionado para el arreglo de las minas de Supía⁸⁴².

⁸³⁸ Gärtner, *Los misteres de las minas*, 88.

⁸³⁹ Friede, Juan. "De la encomienda indiana a la propiedad territorial y su influencia sobre el mestizaje". *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura* 4 (1969): 51.

⁸⁴⁰ Con el propósito de reactivar la actividad minera, el Gobierno colonial de Santafé trajo mineros alemanes provenientes de Frieberg para capacitar a los españoles. Los técnicos alemanes Juan Abraham Federico Bähr y Juan Burckhardt llegaron a las minas de Almaguer y Caloto para trabajar con la Real Compañía Minera de Minas de Almaguer que fue fundada entre en 1783 y 1785 bajo la dirección de don Tomás Quijano y que contó con un subsidio del gobierno colonial de 8.000 patacones. Posteriormente esta compañía cambiaría su nombre por el de Real Compañía de Minas de la Vega de Supía bajo la administración de don Antonio García. Véase: Gärtner, *Los misteres de las minas*, 91 - 112.

⁸⁴¹ Sobre este punto es importante resaltar que las acciones que llevaron a cabo los españoles para reactivar la minería en territorio americano se enmarca en las llamadas 'reformas borbónicas' que implicaron una serie de medidas administrativas impulsadas por la Corona española para recuperar el poder que se habían abrogado a sí mismos, los conquistadores españoles. En el marco de estas reformas se adoptaron algunas medidas específicas orientadas principalmente a mejorar las actividades mineras técnica y financieramente, a reducir las cargas fiscales para el desarrollo de estas actividades, a solucionar los conflictos generados por la posesión de las minas y a la creación de un organismo directivo en el sector de la minería. Véase: Palacios y Safford, *Historia de Colombia. País Fragmentado, Sociedad Dividida*, 113 – 123.

⁸⁴² Véase: English, Henry. *A General Guide to the Companies Foreign Mines with their Prospectuses, Amount of Capital, Number of Shares, Names of Directors and An Appendix Showing Their Progress Since Their*

El Juez Díaz Castellanos quien también fue director de la mina de Sachafruto y propietario de una parte de la famosa mina de Echandía, se refería a las minas de Marmato en los siguientes términos: “Aquel territorio, dice, es capaz de hacer feliz á todo el Virreinato, pero en el desorden en que está, es hasta muy perjudicial á la Provincia. La abundancia de vetas de plata es efectiva y la riqueza que generalmente se encuentra en ellas parece ser superior al común de las de Lima y Nueva España; pero no obstante la dicha riqueza y la facilidad con que sin el menor costo las encuentra cualquiera, empezando á trabajar con utilidad desde la superficie de la tierra, noté que todos los mineros se hallaban en la última pobreza, los más de ellos empeñados”⁸⁴³.

A pesar de los esfuerzos por reactivar la minería en la zona y por superar la crisis en la que se encontraba esta actividad se produjo una nueva crisis en la región por varios factores tales como la disminución de la mano de obra; la escasez de alimentos; las dificultades técnicas en las actividades de explotación; el auge de movimientos y manifestaciones en contra de la esclavitud; y el aumento de la población de personas ‘libres’ al permitírseles a los esclavos lavar arenas auríferas sobrantes de las que extraían oro para comprar su libertad. De acuerdo a las Memorias de Juan Baptiste Boussingault⁸⁴⁴, quien fue un metalurgista francés recomendado por Alexander von Humboldt a Simón Bolívar, “en Supía, un negro o una negra que hubiesen llegado a la edad de 25 o 30 años, poseía en oro una suma suficiente para comprar su libertad, como lo permitía la ley, muy humana, de la manumisión”⁸⁴⁵.

Formation Obtained From Authentic Sources. London. Boosey & Sons, 1825: 81 – 84. Disponible en: <https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=aeu.ark:/13960/t59c81g8b>.

⁸⁴³ Informe del año 1808, citado por Vicente Restrepo. Restrepo, *Estudio sobre las minas de oro y plata de Colombia*, 55.

⁸⁴⁴ Boussingault llegó a la Vega de Supía en 1825 y tuvo a su cargo la dirección de varias minas que había comprado una compañía inglesa después de la guerra de independencia. El papel que desempeñó Boussingault no fue claro, ya que si bien al ser contratado como representante del gobierno colombiano, se esperaba que su posición fuera imparcial, trabajó más del lado de inversionistas londinenses como la casa *Powles*. Por eso no es claro si la presencia de Boussingault en Marmato fue la de un simple perito en representación del gobierno colombiano o si actuaba como un representante empresarial. Véase: Gärtner, *Los misteres de las minas*, 163.

⁸⁴⁵ Boussingault, “Capítulo IX. Cordillera Central y Cordillera Oriental – Valle del Cauca – Minas de Oro de la Vega de Supía – Provincia de Antioquia”, 46.

Finalmente, varias minas fueron expropiadas a los grandes propietarios para ser traspasadas a la Real Compañía Minera de la Vega de Supía, también perteneciente a los españoles. Sin embargo, como consecuencia del proceso de independencia, una vez nació el gobierno de la República, este expropió las minas a la Real Compañía y a los españoles que quedaban en la zona, algunos de los cuales tuvieron que huir dejándolas abandonadas⁸⁴⁶. Asimismo, tal como se explicará en la siguiente sección de este capítulo, con la llegada de nuevos extranjeros de procedencia británica, después del grito de independencia comenzó la época de las sociedades y de las compañías mineras, dando paso a una nueva época considerada como de industrialización de la minería.

2. De la encomienda y las haciendas mineras españolas a las compañías mineras británicas.

A comienzos del siglo XIX la región minera donde se ubica el cerro de Marmato y donde se había establecido en años anteriores la Real Compañía de Minas de la Vega de Supía, se encontraba en ruinas, debido en gran parte a las guerras de independencia que tuvieron lugar entre 1810 y 1819. Entre los pocos españoles que permanecieron en la región una vez declarada la independencia, se encontraba doña Josefa Moreno de la Cruz, sobrina de Ana María de Castro y nieta de don Agustín de Castro. Doña Josefa se quedó junto con sus dos hijos y su sobrino Francisco Lemos Moreno de Castro en lo que hoy constituye el municipio de Supía⁸⁴⁷.

Igualmente, es importante resaltar la tradición monopolística de las minas de Marmato durante tiempos coloniales, a través de los encomenderos y de los hacendados, se mantuvo en la República con la inclusión de las minas de Marmato dentro de las ‘minas de reserva

⁸⁴⁶ Un ejemplo de esto, fue lo ocurrido con las minas de la familia De Castro. Según Álvaro Gärtner “la hacienda los Castros en Marmato pasó a manos del nuevo Gobierno republicano en forma ‘irregular’ y varios decenios más tarde, un nieto de Ana María de Castro (por tanto, bisnieto de don Agustín de Castro), de nombre José María Vélez, demandó a la Nación y tras un juicio fue indemnizado con \$22.476,80 por las propiedades y con \$56.416 por los productos, pues las minas habían sido arrendadas por la casa Goldschmidt de Londres en plena guerra de independencia”. Gärtner, *Los misteres de las minas*, 133.

⁸⁴⁷ Boussingault, Jean Baptiste. “Capítulo IX. Cordillera Central y Cordillera Oriental – Valle del Cauca – Minas de Oro de la Vega de Supía – Provincia de Antioquia”. *Memorias IV (1824-1830)*. Banco de la República, Bogotá. Impreso. 1985: 36 - 37.

especial⁸⁴⁸, institución que implicaba excluir “a la población local del derecho a denunciar y explotar las minas que se hallaran en su territorio”⁸⁴⁹. Lopera explica que las minas de Marmato fueron incluidas dentro de las minas de reserva especial por el nacimiento de la República. Según esta autora, desde comienzos de la República, Colombia contó con un sistema regalista de la propiedad minera que implicaba la propiedad del Estado sobre las minas⁸⁵⁰.

Por otro lado, Gärtner explica que “los gobernantes de la recién nacida República colombiana pasaban del campo de batalla a los despachos administrativos y trataban de organizar el nuevo Estado con una estructura muy parecida a la colonial española”⁸⁵¹. Bajo el Congreso de Cúcuta de 1821 el territorio colombiano se dividió en siete departamentos y los departamentos que estaban dirigidos por un intendente fueron divididos en 24 provincias, las cuales estaban dirigidas a su vez por un gobernador. Las provincias estaban subdivididas en aproximadamente 130 cantones y estos estaban dirigidos por los jueces políticos. Las capitales eran las principales ciudades de las provincias y las cabeceras las principales ciudades de los cantones. Los pueblos de cantón estaban dirigidos por un cabildo y un alcalde⁸⁵².

En este contexto, las minas del llamado Cantón de Supía ubicado en la Provincia de Popayán y que estaba integrado por los pueblos de La Vega de Supía, Riosucio (antes conocido como La Unión de Quiebralomo y La Montaña), Ansermaviejo, Quinchía, Guática, Tachiguí, Tabuyo y Marmato, pasarían a manos extranjeras inglesas después de que el Estado colombiano las había ‘recuperado’ por un muy breve periodo de tiempo, de las manos

⁸⁴⁸ Las minas de reserva especial hacen alusión a un conjunto de propiedades mineras específicamente delimitadas que constituían bienes fiscales del Estado, dentro de las cuales se encontraban las minas de esmeraldas de Muzo y Coscuéz, las salinas de Zipaquirá y Nemocón, las minas de plata de Santa Ana y La Manta en Falán, las carboneras de San Jorge y Llano de Ánimas en Suesca y las minas de oro y plata de Marmato en Caldas. Véase: Lopera, “La parte alta del cerro es para los pequeños mineros. Sobre la vigencia del régimen minero especial para Marmato y su influencia en la construcción de territorialidad”, 107.

⁸⁴⁹ *Ibid.*

⁸⁵⁰ Lopera explica que hasta el año de 1858 se estableció que si bien las minas pertenecían a la Nación, los particulares podían explotarlas por medio del sistema de adjudicación, con excepción de las minas de esmeraldas que solo podían ser explotadas por el Estado. Posteriormente, bajo el sistema federal, los Estados federados obtuvieron autonomía para regular todos los asuntos concernientes a sus minas con excepción de ciertos minerales como las esmeraldas.

⁸⁵¹ Gärtner, *Los misteres de las minas*, 143 - 147.

⁸⁵² Leay, William M.A. *New Granada, Equatorial South America*. Chistian Book Society, Londres, Impreso. 1869: 120 - 123.

extranjeras españolas⁸⁵³ (Ver Figuras N° 9 y 10). La calificación de las minas de Marmato y de otras minas otras ubicadas en el cantón de Supía como ‘minas de reserva especial’ facilitó que estas se sustrajeran “del régimen minero ordinario y que fueran entregadas en arrendamiento para cubrir los préstamos contraídos con casas banqueras inglesas para sufragar el costo de la guerra de independencia y del establecimiento de la naciente república”⁸⁵⁴. Igualmente, el gobierno de la nueva República mantuvo por un tiempo algunas de las figuras coloniales como la esclavitud⁸⁵⁵ y el llamado ‘quinto’ o impuesto colonial sobre los metales preciosos acuñados en las casas de moneda.

En esa época, Gran Bretaña impulsada por el interés de posicionarse como la economía más dominante a nivel mundial, de expandirse a nuevos mercados y de encontrar nuevos socios, puso sus ojos en el continente latinoamericano. Fenn explica que la imagen de Latinoamérica y particularmente de Suramérica tanto en Gran Bretaña como en el resto de Europa era la de ‘El nuevo Dorado’. Debido a que durante 200 años la corona española se había abastecido con el oro del ‘nuevo’ continente, había surgido en toda Europa una creencia sobre la vasta existencia de una riqueza inagotable en dicha región, a pesar de que no era muy claro dónde o cómo podían encontrarse exactamente los legendarios tesoros⁸⁵⁶. Esa imagen de una vasta riqueza de ‘El nuevo Dorado’ en los nuevos Estados reconocidos como tales por el gobierno de la Gran Bretaña, contrastaba con la imagen de una economía europea deprimida. Según Fenn, “Suramérica era considerada entonces una tierra de riquezas desconocidas esperando a ser encontradas y transformadas por los genios de la economía más avanzada del mundo”⁸⁵⁷. (Traducción propia).

⁸⁵³ *Ibid.*

⁸⁵⁴ Lopera, “La parte alta del cerro es para los pequeños mineros. Sobre la vigencia del régimen minero especial para Marmato y su influencia en la construcción de territorialidad”, 107.

⁸⁵⁵ A mediados del siglo XIX bajo el gobierno de José Hilario López (1849 – 1853) se promovió en el Congreso de la República un debate sobre la abolición total de la esclavitud en Colombia. El debate que tuvo inicio el 21 de mayo de 1851 culminó en la aprobación de la ley de manumisión del 1 de enero de 1852, por medio de la cual se declararon oficialmente libres a todos los esclavos. Esta decisión no estuvo exenta de nuevos conflictos debido a la inconformidad de los propietarios de los esclavos a quienes se les pagaron algunos bonos de dinero a título de compensación. .

⁸⁵⁶ Fenn, M.J. Tesis de Maestría: *British Investment in South America and the financial crisis of 1825 – 1826*. Durham University, 1969: 14.

⁸⁵⁷ *Ibid.*, 24.

De esta manera, a comienzos del siglo XIX Inglaterra reconoció a las nacientes repúblicas como Estados independientes, designó cónsules en algunos países como Argentina, Uruguay, Chile y Perú, y en otros como México y Colombia designó comisionados para que verificaran el estado de cosas, cuyo reporte daría lugar posteriormente a la firma de numerosos tratados y acuerdos en el periodo comprendido entre 1800 y 1825⁸⁵⁸. Igualmente, dado que Colombia fue la primera República que se valió de capital británico en tiempos republicanos, los términos en que se negociaron los empréstitos con el Estado colombiano servirían de base para los préstamos que se hicieron posteriormente con otros países.

Por su parte, los gobernantes de la nueva República también vieron en Inglaterra un aliado estratégico para convertirse en una nación próspera y desligarse del yugo de la opresión del régimen colonial por parte de la corona española y de un eventual intento de esta por ‘recuperar’ su poder sobre sus antiguas colonias para salir de la crisis en la que se encontraba. Al respecto, Fenn destaca las palabras que Bolívar pronunciaría en 1823: “Solo Inglaterra, señora de los mares, puede protegernos contra las fuerzas unidas de la reacción europea”⁸⁵⁹.

2.1. Las inversiones de John Diston Powles en la nueva República.

El 1 de agosto de 1821, dos años después del triunfo de Simón Bolívar en la Batalla de Boyacá, Francisco Antonio Zea quien se desempeñó como Vicepresidente (1819 – 1820), Ministro Plenipotenciario y Embajador de la República de Colombia en el Reino Unido (1820 – 1822) firmó un acuerdo con los acreedores extranjeros de Colombia, representados por la casa londinense *Herring, Graham & Powles* sobre una deuda adquirida previamente⁸⁶⁰. Colombia contaba para esa época con una deuda en pagarés o ‘*debentures*’ que superaba el medio millón de libras esterlinas, los cuales fueron garantizados con varias de las minas del país. Roberto Junguito explica que la forma principal que encontró la nación para financiar el déficit que tenía a comienzos del siglo XIX “fue el crédito exterior mediante la colocación de

⁸⁵⁸ *Ibid.*, 10.

⁸⁵⁹ Perkins, D. *The Monroe Doctrine, 1823 – 1826*. Londres, 1927: 154. Citado por: Fenn, *British Investment in South America and the financial crisis of 1825 – 1826*, 7.

⁸⁶⁰ Véase: By An Officer, Late in the Colombian Service. *The Present State of Colombia*. John Murray, Albemarle Street. London, 1827: 234 – 235; Fenn, *British Investment in South America and the financial crisis of 1825 – 1826*, 1969: 49 - 50.

‘*debentures*’ con Tenedores de Bonos de Inglaterra y Holanda”⁸⁶¹. Según el autor, los dos primeros empréstitos fueron contratados por Zea en 1820 por £547.783, ante todo para repagar obligaciones anteriores, y por £2’000.000 en 1822”⁸⁶².

Por esta razón, y en el marco del acuerdo mencionado, Francisco Antonio Zea contactó a la casa comercial banquera londinense *Baring Brothers & Cía*, para contratar un empréstito respaldado por las minas de platino del país. A pesar de las averiguaciones y gestiones en la República para poder llevar a cabo dicha transacción, finalmente dicha casa comercial no quiso correr el riesgo de firmar ese acuerdo debido al alto monto de la deuda que había contraído el gobierno de la nueva República a través de su representante Zea⁸⁶³.

En efecto, el 13 de marzo de 1822 Colombia había firmado un empréstito con la casa *Herring, Graham & Powles* por dos millones de libras esterlinas, que el gobierno debía pagar a través de abonos semestrales a Londres en un plazo de 27 años. A pesar del malestar causado en algunos miembros del gobierno por el altísimo monto de dicha transacción, el Congreso de la República terminó aprobando el empréstito para conservar la reputación y el crédito del país en el exterior⁸⁶⁴. Frente a la actuación de Francisco Antonio Zea, que posteriormente sería reemplazado por el secretario privado de Simón Bolívar, José Rafael Revenga y quien también ofreció minas a los inversionistas británicos para adquirir empréstitos, el General Francisco de Paula Santander emitió una declaración el 1 de junio de 1822 que generó pánico

⁸⁶¹ Junguito, Roberto. “Las finanzas públicas en el siglo XIX”. Meisel Roca, Adolfo y Maria Teresa Ramírez (eds.) *Economía colombiana del siglo XIX*. Fondo de Cultura Económica, 2010: 121.

⁸⁶² *Ibid.*

⁸⁶³ Según Reinhard Liehr, Zea fue conocido como un diplomático, científico y literato que tenía poca experiencia financiera, por lo que Zea terminó endeudando a la República de Colombia con banqueros con poco capital y que no contaban con buena reputación, que terminaron aprovechándose de la coyuntura del surgimiento de las nuevas repúblicas para poder captar capital rápidamente. Liehr, Reinhard. “La deuda exterior de la Gran Colombia frente a Gran Bretaña, 1820 – 1860”. *América Latina en la época de Simón Bolívar. La formación de las economías regionales y los intereses económicos europeos 1800 – 1850*. Instituto Iberoamericano de Berlín. Berlín, impreso. 1989: 465 – 488. Véase también: Junguito, Roberto. “Las finanzas públicas en el siglo XIX”. Meisel Roca, Adolfo y Maria Teresa Ramírez (eds.) *Economía colombiana del siglo XIX*. Fondo de Cultura Económica, 2010: 48 - 51.

⁸⁶⁴ “Report of Don Pedro Gual, Secretary of State for Foreign Affairs of the Republic of Colombia for the year 1823”. *Colombian State Papers, translated and published from official copies; being the Act of Instalation of the Houses of Senate and Representatives; the Message of the Vice-President on the Opening of Congress; a Report on the Diplomatic Relations of Colombia, &c. &c.* Printed by A. Applegath, Stamford Street. London, 1823: 36 – 37. Véase también: By An Officer, Late in the Colombian Service, *The Present State of Colombia*, 241. Véase también: Fenn, *British Investment in South America and the financial crisis of 1825 – 1826*, 1969: 56.

entre los ingleses. La declaración señalaba lo siguiente: “ninguna persona se haya autorizada en Europa para celebrar contratos, contraer empeños ni obligar en manera alguna al Gobierno de la República, fuese lo que fuese”⁸⁶⁵.

El nivel de endeudamiento de Colombia con la Gran Bretaña y la ‘generosa ayuda’ de ese país a la nueva República, se atribuye en *primer* lugar, a la rivalidad de los ingleses con los españoles que llevó a los primeros a ‘simpatizar’ con las causas revolucionarias en América Latina; y en *segundo* lugar, a la gran capacidad de endeudamiento de Colombia, que junto a México, reportó una de las mayores producciones de oro en el periodo comprendido entre 1781 y 1820. Sin embargo, tal como se ha explicado en varios trabajos historiográficos, dicha ayuda “no fue tan desinteresada y tuvo, en el fondo, más vicios mercantiles que de política internacional”⁸⁶⁶.

El investigador alemán Reinhard Liehr describe dicha situación en los siguientes términos:

“Después de las guerras napoleónicas, Londres era el principal centro financiero y comercial, e Inglaterra, más adelantada que cualquiera otra en el proceso de la primera industrialización, el único país del mundo con un excedente de capital suficiente para explotarlo. Con el propósito de asegurar nuevos mercados para la economía exportadora, la política exterior de Gran Bretaña había observado con simpatía el movimiento de independencia en América Latina (...). Las tesorerías europeas, en primer lugar la británica, necesitaban cantidades siempre mayores de reservas de oro y plata para asegurar sus sistemas monetarios expansivos en el proceso de industrialización”⁸⁶⁷.

Sobre este punto, Álvaro Gärtner explica que “el nuevo país, tan necesitado de divisas, era un barril sin fondo. Había que construir un Estado, financiar una guerra y pagar una deuda

⁸⁶⁵ Biblioteca Nacional. “Informe del Doctor Carlos Gartner de la Cuesta y del Representante Héctor Moreno Díaz”. *Supía y Marmato ante la Cámara*. Imprenta Nacional, 1936: 4 - 5. Véase también: By An Officer, Late in the Colombian Service, *The Present State of Colombia*, 235 - 237.

⁸⁶⁶ Gärtner, *Los misteres de las minas*, 146.

⁸⁶⁷ Liehr, “La deuda exterior de la Gran Colombia frente a Gran Bretaña, 1820 – 1860”, 465 – 488.

externa que ya era cobrada públicamente en Europa”⁸⁶⁸. Así, el gobierno colombiano empezó a pignorar todos los bienes y recursos que podía, dado su enorme déficit fiscal. Por ejemplo, en el año fiscal comprendido entre 1825 y 1826, “entraron al fisco \$12.156.375 pesos, pero había empréstitos internos equivalentes al 2.1% de los ingresos y gran parte de un empréstito exterior ascendía al 20.1% del dinero que entró a las arcas oficiales colombianas. Es decir, más de la quinta parte de lo ingresado en ese periodo fue ocasional y no representaba ganancia alguna, pues debía ser pagado con altos intereses”⁸⁶⁹.

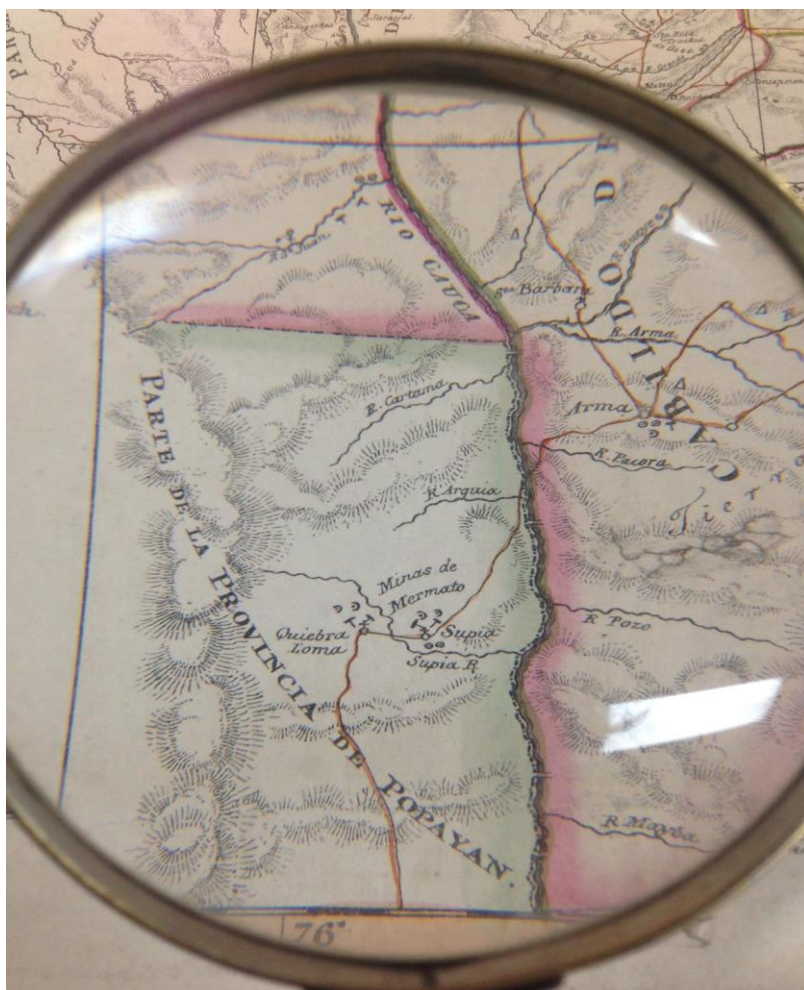


Figura N° 9. Fotografía 1 del mapa de la Provincia de Antioquia en la República de Colombia, y de sus minerales compilado por el Secretario de Estado, Dr. J. W de Restrepo en 1822 y publicado por Carlos Hauswolff en Londres en 1824. En la imagen aparecen las minas de oro y plata de Marmato, Supia y Quiebraloma pertenecientes a la Provincia de Popayán, colindantes con el río Cauca.

⁸⁶⁸ Gärtner, *Los misteres de las minas*, 231 - 243.

⁸⁶⁹ *Ibid.*

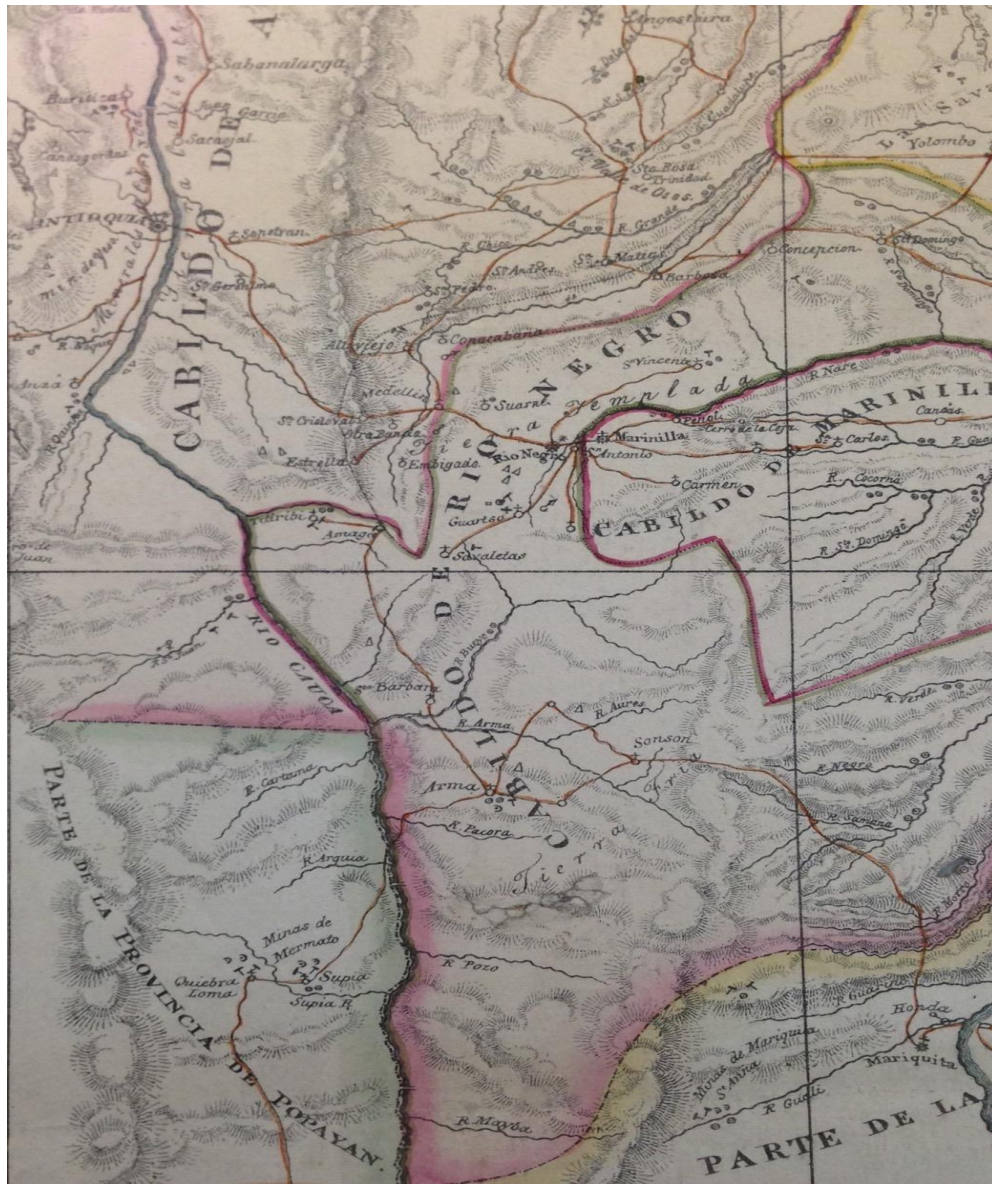


Figura N° 10. Fotografía 2 del mapa de la Provincia de Antioquia en la República de Colombia, y de sus minerales compilado por el Secretario de Estado, Dr. J. W de Restrepo en 1822 y publicado por Carlos Hauswolff en Londres en 1824. En la imagen aparecen las minas de oro y plata de Marmato, Supía y Quiebralomo, equidistantes a las minas de oro y plata de Mariquita y Sana Ana.

Fuente (Figuras N° 9 y 10): Fotografía tomada por la autora del mapa ubicado en The UK National Archives, Kew. Public Record Office: Maps and plans extracted to flat storage from various series of records of the Foreign Office. Map of the Province of Antioquia in the Republic of Colombia and its Minerals compiled by Dr. J.M. de Restrepo, Secretary of State in the year 1822, published by Charles Hauswolff, London, 1824. Ref.: MPK 1/9.

2.2. Las especiales prerrogativas otorgadas a la Goldschmidt.

En el año de 1825 el gobierno de la naciente República de Colombia, quien había expropiado las minas de la Real Compañía de Minas de la Vega de Supía, y ante la necesidad de financiar las guerras de independencia y de sostener los gastos de la nueva República, decidió endeudarse concediendo a la compañía británica *B.A. Goldschmidt* los derechos de explotación de las minas de Supía y Marmato por medio de un empréstito por 6.750.000 libras esterlinas, equivalentes a un poco más de 30 millones de pesos. Esta transacción fue aprobada por el Congreso de la República el 4 de mayo de 1825⁸⁷⁰.

Los antioqueños Manuel Antonio Arrublas y Francisco Montoya⁸⁷¹, fueron designados por el gobierno colombiano para contratar dicho empréstito, dado que el gobierno necesitaba recursos para adelantar la campaña libertadora del Perú, para comprar armas y para pagar los gastos de sostenimiento del ejército colombiano. Dentro de las condiciones de dicha transacción con la pequeña casa comercial y compañía naviera Baily y Goldschmidt, más conocida como *B.A. Goldschmidt*, se pactó hacer abonos cada seis meses durante un periodo de treinta años⁸⁷².

Dicha firma estableció una especie de monopolio para las compañías extranjeras que fue ratificado posteriormente por medio de la Resolución del 1 de diciembre de 1832, por medio de la cual el gobierno colombiano declaró en su artículo 1º que “todas las minas de la Vega de Supía y Marmato que el 18 de abril de 1825 se estaban beneficiando de cuenta de la República, o estaban descubiertas y no habían sido enajenadas por ella, están comprendidas en el arrendamiento celebrado entonces a favor de B.A. Goldschmidt y Cía., o sus cesionarios”. Además, en el artículo 2º de dicha Resolución, el gobierno dispuso que “Aunque dichas minas no hayan sido hasta ahora, y no sean en lo sucesivo y durante el término del arrendamiento, beneficiadas por los arrendatarios, no pueden denunciarse por los particulares”.

⁸⁷⁰ González Colonia, *Brujería, minería tradicional y capitalismo transnacional en los Andes colombianos*, 91 – 92.

⁸⁷¹ Véase: By An Officer, Late in the Colombian Service, *The Present State of Colombia*, 237.

⁸⁷² Gärtner, *Los misteres de las minas*, 150.

De esta manera, la compañía “quedó en calidad de agente de Colombia para todos sus negocios en Inglaterra, y en los dos años siguientes la Nación no podría conseguir un nuevo empréstito sin su consentimiento”⁸⁷³. Las amplias cláusulas del contrato con la *B.A. Goldschmidt*, que fueron ratificadas en la Resolución atrás señalada, incluían entonces la prohibición a los particulares de denunciar minas en el territorio del Cantón de Supía, y el derecho de dicha compañía a recibir todos los yacimientos que habían sido nacionalizados así no estuvieran siendo explotados.

En este sentido, se advierte que el gobierno colombiano renunció de facto a su soberanía sobre las minas de Marmato al otorgarles a los ingleses el amplísimo privilegio de permanecer en las minas sin explotarlas y de impedir que otros las trabajaran⁸⁷⁴. Por esta razón, en la década de 1830 “ningún nacido en territorio colombiano tuvo explotaciones de oro significativas. Todas estaban en manos de los ingleses. Los colombianos solo tenían algunas vetas que arañar o lavaban las arenas de desecho de los beneficiaderos o buscaban ganarse la vida en otro tipo de minería y en la explotación de salinas, que se había reactivado a comienzos del siglo. Sólo les quedaba lo que había escapado a la generosidad de los gobernantes colombianos con los ingleses (...)”⁸⁷⁵.

Dada la gravedad de dichas disposiciones, Gärtner explica que el gobierno colombiano permitió, a través de ellas, que el distrito minero del Cantón de Supía se convirtiera en una especie de territorio extranjero, al punto que los ingleses trataban a los alcaldes como inferiores jerárquicos y el orden público era controlado por los directores de la compañía⁸⁷⁶. Las declaraciones hechas años después por el diplomático inglés William Turner desde Bogotá, quien insistía en un trato preferente hacia los ingleses, también dan cuenta del sentimiento de estos frente al territorio de Marmato, que lo consideraban como propio. Sobre este punto, Turner afirmaba lo siguiente:

⁸⁷³ *Ibid.*

⁸⁷⁴ *Ibid.*, 198.

⁸⁷⁵ *Ibid.*, 192.

⁸⁷⁶ *Ibid.*, 241.

“Sin duda responderán a la Misión (embajada) que tratan a la Compañía Minera Inglesa de la misma manera en que tratan a todos sus compatriotas que llevan plata a la Casa de Moneda derivada de dólares españoles, moneda plateada, y que nosotros sólo tenemos derecho por el Tratado a los mismos privilegios de que gozan los nacionales (...). Este argumento está refutado en nuestro Tratado, que nos autoriza a insistir en que los súbditos británicos sean tratados de conformidad con las leyes del país (Inglaterra), y no es ninguna respuesta a nuestra denuncia, decir que también se violan contra los nativos. Si alguna duda tengo sobre este asunto, surge de que las minas que dan pie a la denuncia son, sin embargo, propiedad británica en territorio de la Nueva Granada”⁸⁷⁷.

Por su parte, por medio del contrato de arrendamiento de las minas de Marmato y Supía entre la República de Colombia y la *B.A. Goldschmidt Co.* que se firmó el 18 de abril de 1825, se pactó un tiempo inicial de duración del contrato por 20 años, prorrogable por 50 años más⁸⁷⁸. Sin embargo, esta compañía solo pudo obtener las minas menos productivas de la región, debido a que por la demora del gobierno colombiano en la entrega de las minas, el 5 de agosto de 1825 otro inversionista londinense, la *Powles Illingworth & Co.* representada por el ingeniero inglés Edward Walker, le compró a doña Josefa Moreno de la Cruz de Castro las minas más productivas de Marmato, Quiebralomo y la antigua hacienda ‘El Guamal’. Esta transacción dio lugar a su vez a la creación de la *Colombian Mining Association*. Sin embargo, la *Powles Illingworth & Co.* no tenía conocimiento de que en 1806 el gobierno español le

⁸⁷⁷ Informe emitido por el diplomático inglés William Turner en Bogotá, el 7 de agosto de 1832. Citado por: Gärtner, *Los misteres de las minas*, 245.

⁸⁷⁸ El contrato de empréstito y de arrendamiento de las minas de la Vega de Supía y Marmato de la *B.A. Goldschmidt*, fue firmado entre José María del Castillo, Secretario de Estado en el Departamento de Hacienda de la República de Colombia y el alemán Segismundo Leydersford, quien fue el representante enviado por esa compañía. De acuerdo a las condiciones del contrato, la compañía debía pagarle a la República de Colombia el 5% anual sobre el valor de las tierras, edificios e instalaciones mineras; el 8% del producto líquido, sin perjuicio de los derechos de quintos y fundición, más 2.000 patacones de oro de cada año, a cambio del derecho a extraer oro y plata en su beneficio durante 25 años forzosos y 50 voluntarios. Véase: Diario Oficial N° 2232 del 4 de mayo de 1871. Contrato de arrendamiento de las minas de Supía i Marmato, de 18 de abril de 1825; Véase también: Biblioteca Nacional. “Informe del Doctor Carlos Gartner de la Cuesta y del Representante Héctor Moreno Díaz”. *Supía y Marmato ante la Cámara*. Imprenta Nacional, 1936: 5.

había expropiado las minas a doña Josefa, hecho que provocaría en el futuro nuevos pleitos jurídicos⁸⁷⁹.

Por otro lado, debido a la afectación sufrida por la *B.A. Goldschmidt Co.* quien terminó recibiendo las minas menos productivas, esta compañía terminó cediendo en 1835 a la *Powles Illingworth & Co.*⁸⁸⁰ el contrato de arrendamiento que la otra compañía había firmado con la República de Colombia. Para la cesión de dicho contrato, el gobierno colombiano prestó su consentimiento, “porque así se quitaba de encima unas minas que no estaba en condiciones de trabajar, pero que necesitaba tener en producción”⁸⁸¹. Asimismo, la quiebra de la *B.A. Goldschmidt Co.* también causada por la crisis económica europea, provocó el suicidio del propio Goldschmidt y llevó a que el gobierno colombiano perdiera 350.000 libras esterlinas que estaban destinadas a pagar varios dividendos de los empréstitos con los ingleses⁸⁸². (Ver Figuras N° 11 y 12).

⁸⁷⁹ *Ibid.*, 150.

⁸⁸⁰ El socio principal de la *Powles, Illingworth & Co.* fue John Diston Powles, también socio de la casa *Herring, Graham & Powles*. Powles también dirigió la *Colombiana Mining Association*, la *Colombian Agricultural Association*, la *New Granada Mining Association*, la *Mariquita and New Granada Mining Company* y de la *Magdalena Steam Navigation*. Además, se desempeñó como presidente del *Committee of Spanish America Bondholders*.

⁸⁸¹ *Ibid.* 195.

⁸⁸² *Ibid.* 160.

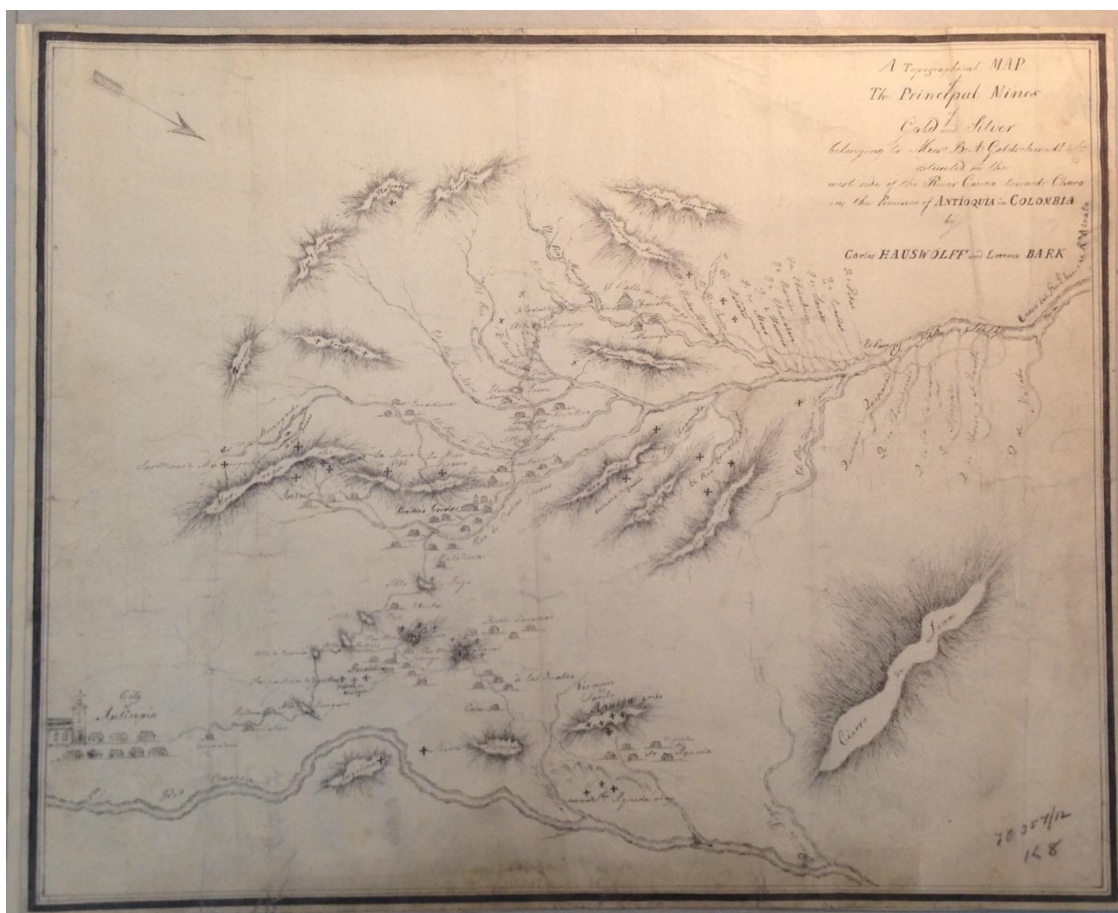


Figura N° 12. Fotografía 2 del mapa topográfico de las principales minas de oro y plata pertenecientes a la B.A. Goldschmidt situadas al costado occidental del Río Cauca hacia Chocó en la Provincia de Antioquia, elaborado por Carlos Hauswolff y Lorenzo Bark.

Fuente: Fotografía tomada por la autora del mapa ubicado en The UK National Archives, Kew. Public Record Office: Maps and plans extracted to flat storage from various series of records of the Foreign Office. Colombia: 'A Topographical Map of the Principal Mines of Gold and Silver belonging to Messrs B.A. Goldschmidt & Cia, situated on the west side of the River Cauca towards Chocó in the province of Antioquia by Carlos Hauswolff and Lorenzo Bark'. Ref.: MPK 1/8.

2.3. Las primeras compañías mineras: la *Colombian Mining Association* y la *Mariquita and New Granada Mining Company*.

La *Colombian Mining Association*, que fue la compañía creada por la casa *Powles Illingworth & Co.* para administrar sus minas, alcanzó a tener en su poder más yacimientos y extensiones de tierras de las que tuvo la alianza familiar Moreno de la Cruz y De Castro en tiempos coloniales. En opinión de Boussingault, quien en 1825 trabajaba al mismo tiempo para el gobierno colombiano y para la *Powles Illingworth & Co.*, la *Colombian Mining Association*

había pagado una cantidad exorbitante por esas minas⁸⁸³, convirtiéndose de esa manera en propietaria de las seis mejores minas de filón de oro y plata de Marmato y en una de aluvión en el llano de Supía⁸⁸⁴.

Por su parte, el inglés William Leay, vicario de Downside (Bath), quien se desempeñó por seis años como oficial de la compañía en reemplazo del francés Boussingault y quien sería reemplazado a su vez por los alemanes Karl y Wilhelm Degenhardt procedentes de Clausthal, hizo un inventario en 1931 de las minas adquiridas por dicha compañía. El inventario incluía las minas de El Salto, El Guamo, Candado, Cascavel, Cumba, Patacón, Aguacatal, Pantano, Aguas Claras, Zarparrilla, entre otras⁸⁸⁵. Según Leay, cerca de Moraga donde la compañía

⁸⁸³ En el *prospectus* o propuesta de transferencia del 9 de febrero de 1825 a nombre de la *Colombian Mining Association* se establece que la compañía contaba con un capital de un millón de libras esterlinas divididas en 10.000 acciones de 100 libras cada una. Según este documento, el Presidente de la Compañía dirigida por J.D. Powles y Goldschmidt era José Manuel Hurtado. Por su parte, la compañía tenía la administración completa sobre las minas gracias a los contratos de arrendamiento celebrados con el gobierno colombiano. British Library. *Colombian Mining Association. A prospectus and notice of transfer of shares*. Londres, 1825. Ref.: J/8223. Véase también: By An Officer, Late in the Colombian Service, *The Present State of Colombia*, 319 – 320; English, Henry. *A General Guide to the Companies Foreign Mines with their Prospectuses, Amount of Capital, Number of Shares, Names of Directors and An Appendix Showing Their Progress Since Their Formation Obtained From Authentic Sources*. London. Boosey & Sons, 1825: 23 – 25. Disponible en: <https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=aeu.ark:/13960/t59c81g8b>; Disraeli, Benjamin. *An Inquiry into the Plans, Progress and Policy of the American Mining Companies*. London. John Murray, 1825: 52 – 54. Disponible en: <https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=mdp.39015063950995;view=1up;seq=1>.

⁸⁸⁴ En un informe detallado escrito a mano por un comisionado de la compañía, dirigido a los directores de la *Colombian Mining Association*, bajo el título *Report on the Mines of the Vega de Supía*, se daba fe del estado de las minas durante un recorrido que realizó una comisión por varios pueblos y provincias del territorio colombiano en 1825. Dada la fecha que aparece registrada en el informe del viaje, julio de 1825, es posible que Boussingault haya participado en esa comisión. Dentro de las minas descritas se mencionan las de la zona de ‘Quiebralomo’, así como las minas de ‘El Guamal’ y ‘La Montaña’ y del cerro de ‘Loaisa’. En el informe se describen diferentes aspectos de la minería de oro y de la región, tales como su caracterización geográfica y meteorológica y la de las zonas aledañas; la forma de acceso a las minas y la altura y longitud de las mismas; la distancia entre los principales pueblos como Riosucio, La Vega, la Vega de Supía, Mariquita y Cartago; la composición de la población entre mulatos, indios y esclavos quienes decían que “La marmaja da oro hasta que se vuelve agua”; la forma en la que los esclavos negros trabajaban para comprar su libertad; la importancia del oro en Popayán, Antioquia, Cauca, Tolima y Chocó; las labores de agricultura de la zona y los cultivos de alimentos como la papa, el plátano, el cacao y el azúcar; entre otros aspectos. En el informe, se hace una descripción de la cantidad de oro que podía extraerse de las minas de Marmato y se presentan varios inventarios de las diferentes minas, como de aquellas que fueron comprados a la ‘señora Moreno’. Uno de los inventarios comprende la descripción de algunas de las minas de Quiebralomo, señalando sus precios correspondientes: Venda Cabeza (\$3.000); Bota fuego (\$2.000); Sabaneta (\$1.200); Machete (\$1.000); Cumba (\$1.500); etc. Véase: The UK National Archives, Kew. Division within Foreign Office: Records of Private Office and Private Papers: Miscellaneous Papers. Informe remitido a la Colombian Mining Association ‘*Report on the Mines of the Vega de Supía*’. Londres, 1823 - 1830. Ref.: FO 357/12.

⁸⁸⁵ Leay, *New Granada, Equatorial South America*, 130.

poseía cultivos de azúcar, también había depósitos auríferos que luego serían de propiedad de la *Mariquita Mining Company Limited* ⁸⁸⁶.

En la crónica hecha por Leay de su viaje por las minas de Colombia entre 1830 y 1836, publicada en su libro *New Granada, Equatorial South America*, el inglés insistía en que si las minas de Marmato que habían absorbido un capital de aproximadamente 500.000 libras esterlinas estuvieran ubicadas en tierras inglesas, no habría problema alguno en extraer toda la riqueza de ellas gracias a la tecnología con la que contaban allí. El inglés también se refirió a las nefastas consecuencias por la falta de un procedimiento adecuado en la amalgamación, y recomendaba urgentemente enviar a la Nueva Granada, un experto en química metalúrgica versado en mineralogía⁸⁸⁷. Sobre este punto, Leay afirmó lo siguiente:

“Si esta formación de Aguas Claras estuviera en Inglaterra, sería una mina de riqueza inmediata. Pero entonces, caballeros, debe recordarse que en Inglaterra, el fundidor práctico puede llamar, ante cualquier situación extrema o de dificultad, el consejo del HOMBRE CIENTÍFICO. Esto es entonces lo que en efecto se requiere para sus minas en Nueva Granada; un químico metalúrgico sumamente culto e inteligente, bien versado en mineralogía y hábil en el ensayo y el análisis”⁸⁸⁸. En lo que respecta a los depósitos auríferos de Moraga, el inglés agregó: “El clima y otras dificultades prácticas pueden dificultar comprender la inmensidad de este tesoro en Moraga. En Inglaterra sería inmediatamente aplicable”⁸⁸⁹. (Traducción propia).

Posteriormente, la *Colombian Mining Association* cambió su nombre por el de *Mariquita and New Granada Mining Company* al adherir un nuevo contrato de arrendamiento sobre las

⁸⁸⁶ *Ibid.*, 86.

⁸⁸⁷ *Ibid.*, 77.

⁸⁸⁸ *Ibid.*, 82. Texto original: “If this was Aguas Claras formation were in England, it would prove a mine of immediate wealth. But then, gentlemen, it must be remembered that in England the practical smelter can, in any extremity or difficulty, call in the advice of SCIENTIFIC MAN. This, then is the actual want for your mines in New Granada; a clever highly educated metallurgical chemist, one well versed in mineralogy and skilful in assay and analysis”

⁸⁸⁹ *Ibid.*, 86. Texto original: “The climate and some other practical difficulties, may exist in the way of realizing this immense treasure at Moraga. In England the thing would be immediately practicable”.

minas de Santa Ana ubicadas en Mariquita en la Provincia de Tolima. Tal como consta en el acta de registro de la compañía, esta obtuvo un registro provisional el 13 de abril de 1852 donde figura como principal socio el comerciante John Diston Powles con domicilio en Londres en la dirección 6 York Place Portman Square⁸⁹⁰. El objeto de la compañía que contaba con un capital de 150.000 libras esterlinas dividido en el mismo número de acciones, se describía así: “Negocio o Propósito. Para el sostenimiento y funcionamiento de las minas de oro, plata y otras en Nueva Granada y para la compra y venta de oro en polvo y otros metales preciosos. (...) Donde se estableció el Lugar Provisional de Negocio. Santa Ana y Marmato en la República de Nueva Granada”⁸⁹¹. (Traducción propia).

Dos años antes, John Diston Powles también había constituido la compañía *Marmato Mining Company* la cual había sido registrada el 14 de junio de 1850. El objeto de esta compañía era el mismo de la *Mariquita and New Granada Mining Company* y contaba con un capital de 27.000 libras esterlinas que fue dividido en 2.700 acciones con un valor de 10 libras por acción. El 15 de octubre del mismo año fue modificado el capital de la compañía, el cual se redujo a 6.750 libras esterlinas y fue dividido en el mismo número de acciones con un valor de 2.10 libras por acción. Finalmente la *Marmato Mining Company* y la *Santa Ana Mining Company* se disolvieron el 12 de marzo de 1853⁸⁹².

Por su parte, el contrato sobre las minas que pertenecían a la *Mariquita and New Granada Mining Company* y que pasaron a manos de Percy Brandon, fue extendido por 25 años más en el año de 1871. Así consta en el “contrato de próroga de arrendamiento de las minas del

⁸⁹⁰ Dentro de los directores de la compañía, además de John Diston Powles figuran Joseph Hardcastle (abogado), John Macdonnell (comerciante), Juan de Francisco Martin (comerciante), Charles Henry John Rich (señor), John Routh (comerciante), Henry William Schneider (comerciante), George Hard (comerciante). The UK National Archives, Kew. Board of Trade: Companies Registration Office: Files of Dissolved Companies. Actas de Registro de las Compañías. Compañía N° 470. *Provisional Registration. Return of the Name, Business and Promoters of the Mariquita and New Granada Mining Company*. Londres, 1852. Referencia: BT 31/155/470.

⁸⁹¹ *Ibid*. Texto original: “Business or Purpose. For the holding and working gold, silver and other Mines in New Granada and the purchase and sale of Gold Dust and other precious metals. (...) Place in which the Provisional Place of Business. Santa Ana and Marmato in the Republic of New Granada”.

⁸⁹² The UK National Archives, Kew. Board of Trade: Companies Registration Office: Files of Joint Stock Companies Registered under the 1884 and 1856 Acts. Actas de registro de las Compañías entre 1884 y 1856. *Provisional Registration. Return of the Proposed Capital of the Marmato Mining Company*. Londres, 1850; *Return of copy of Agreement for the Dissolution of the Marmato and Santa Ana Mining Companies*. Londres, 1885. Referencia: BT 41/428/2427.

arrendamiento de las minas de Santa Ana i La Manta, de Supía i Marmato, celebrados en 27 de noviembre de 1824, 10 de noviembre de 1853, 18 de abril de 1825 i 28 de noviembre de 1859”. Este contrato de fecha del 17 de abril de 1871 cuyo texto fue publicado en el Diario Oficial N° 2232 del 4 de mayo de 1871, fue firmado por “el Secretario de Hacienda y Fomento, por una parte y Percy Brandon, dueño en la actualidad, a virtud de remate judicial, de los derechos al arrendamiento, i de los enseres, aparatos i anexidades de las minas de Santa Ana i La Manta, en el Estado del Tolima; i Marmato i Supía en el Estado del Cauca, según consta de títulos que ha presentado i se agregan al presente contrato”. En el artículo 6° de dicho contrato se hizo la siguiente aclaración: “La República no es responsable por derechos de ninguna clase que las espresadas Compañías Minera de Mariquita i Nueva Granada y Compañía minera de Mariquita (Limitada), pretendan ejercer sobre las espresadas minas, pues este arrendamiento se celebra sobre la base de que Brandon es hoy el único dueño de tales contratos y sus accesorios y dependencias”.

Por otro lado, en el artículo primero del contrato se estableció la prórroga por 25 años de los contratos atrás mencionados, de la siguiente manera: “desde 1° de julio de 1876, el de Santa Ana y La Manta; i desde 18 de abril de 1875 el de las minas de Marmato i Supía”. En el artículo 2° se estableció que Percy Brandon debía pagar la liquidación total equivalente a 8.000 pesos por los derechos y arrendamientos que correspondían a la República de Colombia y en el artículo 3° se señaló también que Brandon debía pagar la suma de 8.000 pesos anuales por el arrendamiento y que los pagos se deducirían mes por mes de las sumas que aquél debía pagar a la casa de la moneda.

En el nuevo contrato sobre las minas que pertenecían a la *Mariquita and New Granada Mining Company Ltd.*, y que fue aprobado por la ley 53 de 1871⁸⁹³, apareció como

⁸⁹³ Según la ley 53 de 1871, el contrato de arrendamiento de las minas de Marmato y Supía que se había celebrado el 18 de abril de 1825 “se prorrogó al dueño de los derechos al arrendamiento Percy Brandon, por el término de veinticinco años, contados desde el 18 de abril de 1875. El arrendatario Percy Brandon se obligó para con el Gobierno de la Nación en los mismos terminos del contrato primitivo. El contrato sobre prórroga que aprobó esa ley lleva fecha 17 de abril de 1871 y fue aprobado el 22 del mismo mes por el poder ejecutivo”. Biblioteca Luis Ángel Arango. Diario Oficial 12.812. Ministerio de Gobierno. Decisiones de la Corte Suprema de Justicia en el Juicio Posesorio entablado por el General Alfredo Vásquez Cobo como apoderado de la Nación contra *The Western Andes Mining Company Limited* relativo a las minas nacionales de Supía y Marmato. 3 de diciembre de 1906.

arrendatario el inglés Percy Brandon, quien al parecer no tenía relaciones comerciales con la *Powles, Illingworth & Herring* y quien también entabló una demanda para reclamar unas minas que le habían sido arrendadas⁸⁹⁴. Brandon, quien ganó el juicio por remate judicial, sustituyó a la compañía en las prórrogas siguientes del contrato inicial y finalmente sustituyó el mismo contrato por uno nuevo firmado el 6 de mayo de 1873 por la *Western Andes Mining Company Ltd*⁸⁹⁵. Esta compañía pudo conservar el dominio sobre las minas hasta principios del siglo XX, cuando le fueron expropiadas por el gobierno conservador de Rafael Reyes⁸⁹⁶. Igualmente, para ese entonces la compañía y la ‘colonia europea’ asentadas en Marmato se habían visto notablemente afectadas una vez finalizada la guerra civil más conocida como ‘la guerra de los mil días’ que se libró entre 1899 y 1902 entre liberales y conservadores⁸⁹⁷.

Finalmente cabe resaltar que al parecer, en la época en la que se llevaron a cabo las operaciones de esta compañía fue aún más evidente la actitud colonialista de los ingleses, que se manifestaba “al negarse a enseñar sus oficios a los obreros colombianos y al mantener un estilo de vida casi virreinal”⁸⁹⁸. Otra muestra de dicho sesgo era pagarles a los obreros colombianos en especie cuando estos eran contratados, y ‘fiarles’ indefinidamente, con lo cual quedaban en débito de por vida⁸⁹⁹. Sobre este punto Gärtner agrega lo siguiente:

“Vicente Restrepo atribuyó el frecuente fracaso de algunas compañías mineras extranjeras en Colombia a la creación misma de las empresas, a las cuales inyectaban ‘capitales ficticios que se reparten entre promotores, corredores y agentes de bolsa’. (...) Esas compañías cayeron en el burocratismo, al contratar en Europa gran cantidad

⁸⁹⁴ González Colonia, *Brujería, minería tradicional y capitalismo transnacional en los Andes colombianos*, 91 – 92.

⁸⁹⁵ Sobre este punto, es importante aclarar que Percy Brandon cedió a la *Western Andes Mining Company Limited* los derechos adquiridos por el contrato por el contrato del 17 de abril de 1871, según lo señalado en la escritura pública N° 912 otorgada ante el Notario 2° del circuito de Bogotá del 6 de mayo de 1873. En dicha cesión figuran todas las minas, establecimientos y enseres que fueron arrendados en 1825 y entregados en 1825 y en 1829. Dentro de los bienes entregados en 1829 se encuentran la Hacienda de El Guamo y las minas de San Antonio y la Cruzada. Biblioteca Luis Ángel Arango. Diario Oficial 12.812. Ministerio de Gobierno. Decisiones de la Corte Suprema de Justicia en el Juicio Posesorio entablado por el General Alfredo Vásquez Cobo como apoderado de la Nación contra *The Western Andes Mining Company Limited* relativo a las minas nacionales de Supía y Marmato. 3 de diciembre de 1906.

⁸⁹⁶ *Ibid.*

⁸⁹⁷ Palacios y Safford, *Historia de Colombia. País Fragmentado, Sociedad Dividida*, 362.

⁸⁹⁸ Gärtner, *Los misteres de las minas*, 191.

⁸⁹⁹ *Ibid.*, 279 – 280.

de empleados y de obreros, a algunos de los cuales pagaban sueldos excesivos, los rodeaban de lujos, sin contar el costo de los gastos de transporte desde el Viejo Continente⁹⁰⁰.

2.4. De la *Western Andes Mining Company Ltd.* al General Vásquez Cobo.

Desde las instalaciones de la compañía en Marmato cuya sede principal se encontraba en Londres, operaba la única oficina de telégrafos del pueblo que era financiada por la misma compañía. El alcalde, el juez y el notario del municipio también despachaban desde allí, lo cual le otorgaba a la compañía grandes privilegios sobre el distrito minero⁹⁰¹. La *Western Andes Mining Company Ltd.* había sido fundada el 10 de diciembre de 1872, con un capital de 75.000 libras esterlinas, divididas en 15 acciones por valor unitario de 5.000 libras esterlinas, con el objeto de adquirir minas de oro y plata en la República de Colombia. La compañía había adquirido varios títulos mineros, cuya venta fue registrada en mayo de 1873, y sobre los cuales disfrutó de su posesión ininterrumpida hasta 1894 cuando fueron denunciados por terceros⁹⁰².

Llama la atención que esta nueva compañía haya podido sustituir a una compañía anónima dividida en miles de acciones y que sus socios principales Percy Brandon y el alemán Julius Richter hayan podido acumular suficiente capital para lograr que la *Mariquita and New Granada Mining Company Ltd.* le cediera su contrato. Por otro lado, es importante resaltar que si bien con la aparición de Brandon se puso fin a la hegemonía de las compañías de la casa *Powles*, el dominio de los ingleses sobre las minas de Marmato continuó por años. En efecto, Brandon había logrado un acuerdo con el gobierno colombiano en el cual le devolvía a la Nación algunas minas como las de Santa Ana y La Manta mientras se quedaba con otras de las minas más productivas como las de Mápura⁹⁰³. (Ver Figura N° 13).

⁹⁰⁰ *Ibid.*

⁹⁰¹ Gärtner, *Los misteres de las minas*, 361.

⁹⁰² The UK National Archives, Kew. Foreign Office: Political Departments: General Correspondence from 1906-1966. Archivo 29495, Documento 29503 enviado por la Western Andes Mining Company. Solicitud de apoyo de la Oficina de Relaciones Exteriores en la queja en contra del Gobierno Colombiano en relación con los títulos mineros de propiedad de la compañía. Londres, 1906: Folio 281. Referencia: FO 371/43.

⁹⁰³ Gärtner, *Los misteres de las minas*, 361.

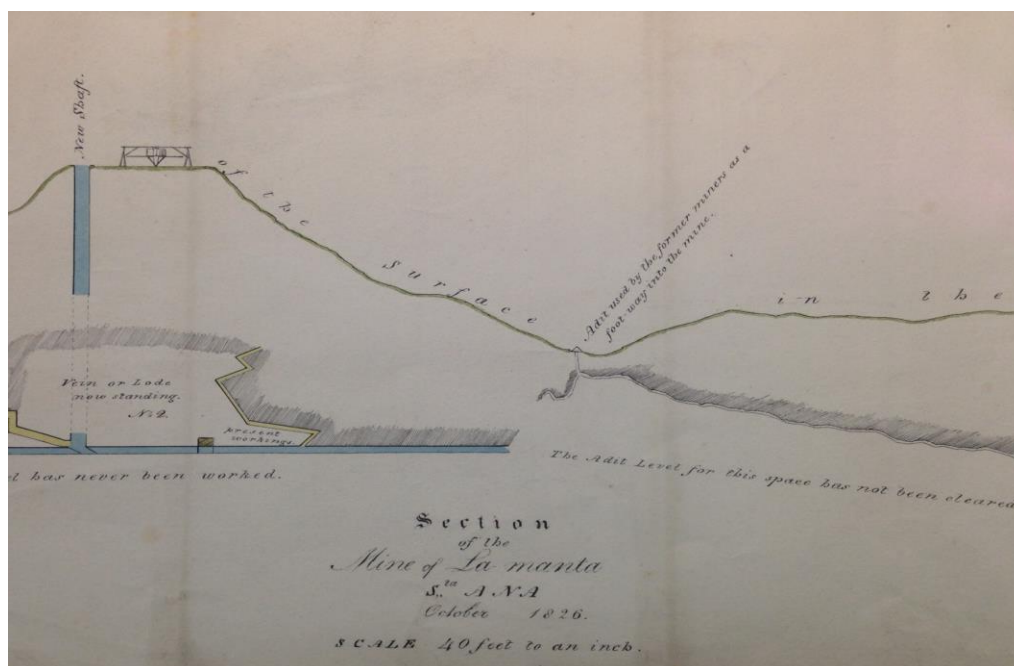


Figura N° 13. Fotografía de un plano dibujado a mano de la mina La Manta en Santa Ana, Colombia, elaborado en 1826.

Fuente: Fotografía tomada por la autora del plano ubicado en The UK National Archives, Kew. Public Record Office: Maps and plans extracted to flat storage from various series of records of the Foreign Office: Plan and Section of La Manta mine, Santa Ana, Colombia. Ref.: MPK 1/10.

Cabe anotar que además de Brandon, en el transcurso del siglo XIX también hubo otros reclamantes sobre las minas que había adquirido la *Powles Illingworth & Co.* desde 1835, tales como el antioqueño Tulio Ospina, el peruano Mariano Rivero, el inglés Tyrell Moore y el europeo Juan Enrique Bodmer. Así, los pleitos sobre las minas de Supía y Marmato no escasearon en el siglo XIX, durante el cual también se propició la venta de tierras de resguardos indígenas, para lo cual resultaba estratégico convertir en socios a los administradores de las comunidades indígenas⁹⁰⁴.

⁹⁰⁴ Luis Fernando González Escobar explica que los diferentes acontecimientos que ocurrieron a lo largo del siglo XIX lejos de beneficiar a la población indígena, aumentaron la presión sobre esta población y sobre sus tierras en beneficio de la población criolla. Según este autor, los indígenas de la región de Supía siempre estuvieron al margen de las actividades de los empresarios mineros ingleses, situación que también influyó en las normas y medidas adoptadas en el Estado del Cauca donde los resguardos eran percibidos como un obstáculo para la minería. Este autor también explica como la ocupación masiva de las tierras indígenas por parte de los colonos durante el segundo cuarto de siglo se extendió al resguardo indígena de la Parcialidad de Supía y Cañamomo del distrito de Supía, lo cual permitió a los colonos reclamar tierras para sí dentro de los resguardos. González Escobar, Luis Fernando. Tesis de Maestría: *Ocupación, poblamiento y territorialidades en la Vega de Supía, 1810 – 1950*. Universidad Nacional de Colombia, 1998: 54 – 55.

Sobre este punto es importante resaltar la ley 44 de 1873 del Estado soberano del Cauca sobre la administración y división de los resguardos de indígenas, la cual tenía a su vez por objeto poner fin a los pleitos entre colonos e indígenas. Esta norma propició la desaparición de algunos resguardos y la unificación de otros. Sin embargo, tal como lo explica Lopera, la posterior disolución del resguardo de Supía y Cañamomo desembocó en la adjudicación de buena parte de sus tierras a empresarios locales, nativos y colonos, algunos de los cuales hicieron parte de las nuevas sociedades mineras aportando, a cambio de acciones, los terrenos que les habían adjudicado. Según esta autora, esta dinámica amparada por la legislación caucana y que había sido impulsada por las élites locales, permitió la democratización de las sociedades y del derecho de explotación sobre las minas de la zona, en contravía de la tendencia monopolística favorecida por las leyes nacionales que establecieron el régimen especial para las minas de Marmato⁹⁰⁵.

Sin embargo, esos intentos anti-monopolio de las minas de Marmato, no fueron obstáculo para que posteriormente volvieran a emerger nuevas disputas entre los mineros locales y la compañía inglesa que reclamaba el monopolio para explotar las minas, alegando que algunas de estas se encontraban abandonadas. En este contexto se expidió la ley 38 de 1887, publicada en el Diario Oficial N° 6989 del 21 de marzo de 1887, por medio la cual se adoptó el código de Minas del extinguido Estado de Antioquia. Esta norma ratificó el régimen especial de las minas de Marmato y señaló que dichas minas no podían ser denunciadas. Sin embargo con esta disposición tampoco se logró apaciguar el conflicto sobre las minas cuya posesión se disputaba por el Estado del Cauca y por la Nación⁹⁰⁶.

A principios del siglo XX bajo el gobierno del ex presidente Rafael Reyes (1904 – 1909), el cual se caracterizó como se explicó en el capítulo cuarto de esta tesis, por impulsar una

⁹⁰⁵ Lopera, “La parte alta del cerro es para los pequeños mineros. Sobre la vigencia del régimen minero especial para Marmato y su influencia en la construcción de territorialidad”, 110.

⁹⁰⁶ Consejo Nacional Legislativo. Ley 38 de 1887 (15 marzo) ‘por la cual se adopta el Código de Minas del extinto Estado de Antioquia’. Artículo 2°. Son denunciabiles las minas de oro, plata y platino en las condiciones del Código que se adopta, y con las condiciones que establece esta ley (...). Artículo 6°. No podrán denunciarse en todo ni en parte las minas de oro y de plata que se han explotado por cuenta de la Nación en Marmato, Supía y Santa Ana ni las tierras baldías comprendidas dentro de sus límites (...).

política de tipo nacionalista y proteccionista que incluso sería aceptada después de su mandato tanto por liberales como por conservadores⁹⁰⁷, se emitió el decreto legislativo 48 de 1905⁹⁰⁸. Este decreto que fue publicado en el Diario Oficial N° 12.299 el sábado 11 de marzo de 1905, estableció que las minas de propiedad de la nación no estaban sometidas a ninguna de las condiciones del código de minas que estaba vigente para entonces y que las minas particulares en laboreo podían ser expropiadas⁹⁰⁹. Específicamente la norma dispuso lo siguiente:

“Artículo 1°. En los territorios en que se hayan situadas las minas que se ha reservado la Nación no podrán avisarse ni denunciarse minas nuevas ni las continuaciones de las existentes, ni restaurarse las antiguas o abandonadas. Tampoco podrán adjudicarse a ningún título las tierras baldías que existan dentro de los territorios mencionados. Artículo 2°. Las minas de la propiedad de la Nación no están sujetas a medida determinada ni á ninguna de las condiciones que el Código de la materia impone a los particulares. Artículo 3°. Los propietarios de las minas que actualmente estén en laboreo y que se hallen situadas dentro del área que abarcan las propiedades de la Nación, quedan sujetos a la expropiación que por causas de necesidad y utilidad públicas puede hacerles el Gobierno, si lo considera conveniente. Artículo 4°. La Junta Nacional de Amortización procederá á reivindicar las usurpaciones que se hayan hecho y á hacer delimitar con claridad y precisión el área dentro de la cual ha poseído la Nación las referidas minas (...). Artículo 5°. Facúltase igualmente á la Junta nacional de Amortización para dar en arrendamiento, parcial o total, las minas de propiedad de la Nación que están á su cargo, según ella lo crea conveniente, sin necesidad de licitación, y para que este arrendamiento pueda hacerse en un tiempo mayor que el fijado en el artículo 963 del Código Fiscal (...).”

En virtud de dicho decreto, Reyes no solo prohibió denunciar nuevas minas o continuaciones de las ya existentes sino trabajar las minas antiguas o abandonadas que estaban reservadas

⁹⁰⁷ Bejarano, Jesus Antonio. “El despegue cafetero (1900 – 1928)”. Ocampo, *Historia Económica de Colombia*, 174; Ospina Vásquez, *Industria y protección en Colombia*, 379 – 453.

⁹⁰⁸ Presidente de la República de Colombia, Rafael Reyes. Decreto 48 del 9 de marzo de 1905 ‘sobre demarcación y arrendamiento de minas’.

⁹⁰⁹ Vélez Lora, Antonio. *Alfredo Vásquez Cobo, el candidato reo: Panamá, Marmato-Supía, Brasil, Venezuela, Cundinamarca*. Águila Negra, Impreso. 1921: 94.

para la Nación. Luego, el gobierno de Reyes dio en arrendamiento las minas de Marmato y Supía al General Vásquez Cobo⁹¹⁰. De esta manera, el general de confianza de Reyes, Alfredo Vásquez Cobo, obtuvo las minas de ‘San Jorge’, ‘San Francisco’, ‘Pan de Azúcar’ y ‘Ciempesos’ en Marmato y las de ‘Chachafruto’ y ‘Siembraculo’ en Supía, que para ese entonces ya hacían parte del recién creado Departamento de Caldas.

Posteriormente el General Vásquez Cobo firmó un contrato de arrendamiento el 12 de mayo de 1906 que tenía por objeto recuperar los bienes ocultos de la Nación⁹¹¹. A cambio de eso, se pactó que se le otorgaría al General la quinta parte de los bienes que recuperara. El contrato tenía una vigencia de veinte años, periodo durante el cual el General debía pagar un cánon por la suma de \$16.000 pesos anuales, equivalentes a 3.200 libras esterlinas. Sin embargo, Vásquez Cobo nunca pagó ninguna de las cuotas, alegando que no había recibido en su totalidad las minas acordadas⁹¹². Asimismo, el General fue nombrado por Reyes como Ministro de Relaciones Exteriores, quedando así con la doble calidad de contratista y de contratante⁹¹³. Finalmente, como consecuencia del conflicto generado con el Banco Central por el no pago por Vásquez Cobo, el General contratista/contratante fue sometido a un arbitramento amigable que lo exoneró de pagar los cánones⁹¹⁴. Sobre la doble calidad de Vásquez Cobo de contratista/contratante, Mr. Francis Strange remitió una carta desde Bogotá a la oficina de asuntos exteriores del gobierno británico donde señalaba lo siguiente: “Estoy, no obstante, bastante seguro que sería inútil para mí intentar manejar el asunto diplomáticamente. Como el actual Ministro de Asuntos Exteriores es una parte interesada, el canal habitual de comunicación está bloqueado (...)”⁹¹⁵.

⁹¹⁰ Véase: “Informe rendido por el mismo Representante Sanín Villa”. *Supía y Marmato ante la Cámara*. Imprenta Nacional, 1936: 40.

⁹¹¹ Biblioteca Luis Ángel Arango. Biblioteca Luis Ángel Arango. Diario Oficial 12.812. Ministerio de Hacienda y Tesoro. Contrato de Arrendamiento de las Minas de Supía y Marmato. 3 de diciembre de 1906.

⁹¹² Biblioteca Nacional. “Informe rendido por el mismo Representante Sanín Villa”. *Supía y Marmato ante la Cámara*. Imprenta Nacional, 1936: 41.

⁹¹³ The UK National Archives, Kew. Foreign Office: Political Departments: General Correspondence from 1906 -1966. Archivo 29495, Documento 29503 enviado por la Western Andes Mining Company. Solicitud de apoyo de la Oficina de Relaciones Exteriores en la queja en contra del Gobierno Colombiano en relación con los títulos mineros de propiedad de la compañía. Londres, 1906: Folio 280. Referencia: FO 371/43.

⁹¹⁴ Gärtner, *Los misteres de las minas*, 419 - 420.

⁹¹⁵ Texto original: “I am, however, quite sure that that it would be useless for me to attempt treat the matter diplomatically. As the present Minister of Foreign Affairs is an interested party, the usual channel of communication is blocked (...)”. The UK National Archives, Kew. Foreign Office: Political Departments:

Por su parte, la *Western Andes Mining Company Ltd* no le quiso entregar al General Vásquez Cobo otras minas como las de ‘San Antonio’ y ‘La Cruzada’ que hacían parte de la famosa hacienda minera ‘El Guamo’, administrada en años anteriores por la alianza familiar Moreno de la Cruz y De Castro. Según la compañía, esta había adquirido legítimamente las minas a través del contrato firmado entre la *Powles Illingworth & Co.* y doña Josefa Moreno de la Cruz de Castro, por medio del cual la casa londinense de John Diston Powles le había comprado a doña Josefa las minas más productivas de la región, pero sin tener conocimiento de que esas minas le habían sido expropiadas a la vendedora en 1806⁹¹⁶.

Según Tulio Ospina el gobierno de Reyes alegó que tales minas eran de propiedad de la Nación, dado que el Juez de Minas de Supía en efecto había expropiado a doña Josefa de esas minas. En este sentido, el 25 de agosto de 1906 a solicitud del General Vásquez Cobo, la Corte Suprema de Justicia decretó el lanzamiento sobre las minas que reclamaba la *Western Andes Mining Company Ltd.*, confirmando así la decisión de ese tribunal del 7 de mayo del mismo año⁹¹⁷. El General había alegado que doña Josefa Moreno de la Cruz de Castro, sobrina de Ana María de Castro, no le había entregado ningún título de propiedad a la compañía británica, dado que ella nunca había tenido uno⁹¹⁸. Igualmente, en demanda de tenencia

General Correspondence from 1906 -1966. Archivo 29495, Documento 33232. Documentos sobre la ‘Decisión adversa de la Corte Suprema’. Solicitud de apoyo de la Oficina de Relaciones Exteriores en la queja en contra del Gobierno Colombiano en relación con los títulos mineros de propiedad de la compañía. Londres, 1906: Folio 294. Referencia: FO 371/43.

⁹¹⁶ Véase: Gärtner, *Los misteres de las minas*, 419 - 420.

⁹¹⁷ La Corte Suprema de Justicia, por medio de sentencia del 7 de mayo de 1906 e invocando la ley 100 de 1892 resolvió en el marco de la demanda interpuesta por la Nación en contra de *The Western Andes Mining Company Limited*, ordenar a esta compañía entregar a Alfredo Vásquez Cobo como apoderado de la Nación el grupo minero llamado El Guamo o Cerro de Marmato, las vetas de San Antonio y La Cruzada y las casas de habitación mencionadas en ese grupo de minas y todos los molinos, máquinas, aparatos, enseres y utensilios destinados a la elaboración de las minas por la compañía demandada. Véase: Biblioteca Luis Ángel Arango. Diario Oficial 12.812. Ministerio de Gobierno. Decisiones de la Corte Suprema de Justicia en el Juicio Posesorio entablado por el General Alfredo Vásquez Cobo como apoderado de la Nación contra *The Western Andes Mining Company Limited* relativo a las minas nacionales de Supía y Marmato. 3 de diciembre de 1906.

⁹¹⁸ Ospina, Tulio. “La historia de las minas de oro de Marmato”. *Revista Universidad de Antioquia* 53.205 (1986) [1888]: 39 – 47; Véase también: Ospina, Tulio. *La cuestión moral de los pleitos sobre las minas de Marmato*. Imprenta de El Esfuerzo, Medellín, 1894; *Juicios del Señor Tulio Ospina con la Western Andes Mining Company Limited. Sentencia de Segunda Instancia proferida por el tribunal superior del centro en el Departamento de Antioquia*. Imprenta de la Cruz, Bogotá, 1898.

sumaria por las minas de El Guamo, El Salto y La Cruzada, Vásquez había argumentado que la compañía estaba ocultando bienes de la Nación⁹¹⁹.

Por su parte, en los apuntes del 7 de septiembre de 1906 sobre la entrevista realizada por el Ministro Británico Francis Strange a Vásquez Cobo en relación con la decisión de la Corte Suprema consta lo siguiente: “Me encontré al General Vásquez Cobo en la calle y tuve una larga conversación con él sobre las minas de Marmato (Western Andes Mining Company). Él me dijo que era cierto que un tribunal había decidido que las minas pertenecieron a los herederos de la viuda Ana Castro, pero que había mantenido el arriendo antes dado por el Gobierno a Messrs Goldschmidt y a la compañía. El añadió, sin embargo, que el Gobierno había comprado los derechos de la familia Castro en 1863, y aún cuando no hubiera sido así, la Western Andes Mining Company no era la Familia Castro y no deriva ningún derecho de ellos”.⁹²⁰. (Traducción propia).

Asimismo, en correspondencia entre los meses de mayo y agosto de 1906 entre la compañía y la oficina de asuntos exteriores del gobierno británico, donde se solicitaba ayuda y acudir a los medios diplomáticos de ser necesario para defender las minas de la *Western Andes Mining Company Ltd.* reclamadas por Vásquez Cobo, constan algunas comunicaciones entre los representantes de la compañía Benito Posada, Spencer Dickson y el Ministro Británico Mr. Francis Strange, que señalan lo siguiente:

“El arrendatario actual de estas minas es un funcionario de gobierno, quien durante algunos meses ha intentado persuadir a la compañía para que le pagase una gran suma de dinero por su arriendo de las minas. Habiendo fallado, presentó una solicitud ante el

⁹¹⁹ Biblioteca Nacional. “Informe rendido por el mismo Representante Sanín Villa”. *Supía y Marmato ante la Cámara*. Imprenta Nacional, 1936: 40 – 42.

⁹²⁰ Texto original: “I met General Vasquez Cobo in the street and had a long talk with him about the Marmato Mines (Western Andes Mining Company). He told me that it was quite true that a court had decided that the mines belonged to the heirs of the widow Ana Castro, but had maintained the lease previously given by the Government to Messrs Goldschmidt and Company. He added, however that the Government had bought out the rights of the Castro of the family in 1863, and even were this not so, the Western Andes Company was not the Castro family and derives no rights from them”. The UK National Archives, Kew. Foreign Office: Political Departments: General Correspondence from 1906 -1966. Archivo 29495, Documento 41541. Notas de entrevistas con el Ministro de Relaciones Exteriores y otras autoridades colombianas. Londres, 1906: Folio 369. Referencia: FO 371/43.

Tribunal Supremo en Bogotá argumentado que las Minas de la Western Andes Mining Company eran de propiedad de la Nación y que, como él era el arrendatario de todas las minas nacionales del distrito, estas minas (las minas de propiedad de la Western Andes Mining Company en las que ésta compañía ha trabajado desde 1873) también deberían serle cedidas. El Tribunal Supremo concedió su petición (sin llamar a la compañía para que demostrara sus títulos) y en mayo pasado ordenó a la Western Andes Mining Company entregar, dentro de 40 días, todas sus minas, junto con todos los edificios, maquinaria, instrumentos, viviendas y todo lo relacionado, porque ellos pertenecen ‘a la Nación’, a este arrendatario, cuyo nombre es Vásquez Cobo⁹²¹.

Esta era la situación de buena parte de las minas de Marmato, las cuales eran trabajadas por denunciante sin título. En este sentido, como consecuencia de la decisión de la Corte Suprema, el General Vásquez Cobo sacando provecho del estado de no titulación de las minas de la región, logró que le asignaran una quinta parte de todas las minas del cerro de Marmato que supuestamente había recuperado para la Nación. Así, estas minas fueron entregadas en propiedad al General por medio de la escritura pública N° 1224 del 31 de agosto de 1906, las cuales posteriormente él mismo se las cedería a *C.W. Syndicate* por 60.000 libras esterlinas⁹²².

De esta manera, el 18 de septiembre de 1906, el General procedió a dar posesión violenta de las minas que se decía estaban comprendidas en el arrendamiento y que parecían incluir toda la región aurífera de Supía y Marmato⁹²³. En dicha operación participó el General Vásquez Cobo, junto con el Juez de Circuito del municipio de Riosucio Antonio J. Isaza y con el hermano del General que estaba a cargo de un pelotón de más de 30 soldados que realizó la

⁹²¹ *Ibid.*, Folio 282. Texto original: “The present lessee of these Mines is a Government Official, and this gentleman has for some months past been endeavouring to induce the Company to pay him a large sum for his lease of the Mines. Having failed in this, he petitioned the Supreme Court in Bogotá to the effect that the Western Andes Company’s Mines were National property and that as he was lessee of all the National Mines of the district, these mines (the Western Andes Company’s own Mines which that Company has worked since 1873) should also be handed over to him and the Supreme Court granted his petition (without calling on the Company to prove its titles) and in May last ordered the Western Andes Company to deliver, within 40 days, all its mines, together with all the buildings, machinery, tools, dwelling houses and everything thereon, ‘because they belong to “the Nation”, to this lessee, whose name is Vasquez Cobo”.

⁹²² Biblioteca Nacional. “Informe rendido por el mismo Representante Sanín Villa”. *Supía y Marmato ante la Cámara*. Imprenta Nacional, 1936: 42.

⁹²³ Vélez Lora, *Alfredo Vásquez Cobo, el candidato reo*, 94.

operación⁹²⁴. Por su parte, aquellos que no fueron despojados de sus minas, estaban obligados a pagarle tributos directamente a Vásquez Cobo en nombre de la Nación⁹²⁵. Igualmente, el General le dijo verbalmente al juez que le otorgara otros bienes muebles e inmuebles de otros habitantes de Marmato que no estaban contemplados en el acta de diligencia y el juez procedió a hacerlo⁹²⁶.

2.5. Las minas ‘recuperadas’ por la Nación regresan a manos británicas.

Las minas que Vásquez Cobo había ‘recuperado’ en nombre de la Nación, duraron muy poco tiempo en manos de esta, dado que tan solo un año después el General le traspasó las minas a un nuevo inversionista británico llamado *C.W. Syndicate Limited*, mediante la escritura pública N° 1258 del 28 de noviembre de 1907 a cambio de 60.000 libras esterlinas equivalentes a 300.000 pesos oro⁹²⁷. Posteriormente este inversionista traspasó a su vez las minas por medio de escritura pública N° 1065 del 13 de octubre de 1908 a la compañía *The Colombian Mining & Exploration Company, Limited.*, de la cual también se hizo socio el General⁹²⁸.

González Colonia explica que en su calidad de socio de la compañía inglesa, Vásquez Cobo “siguió persiguiendo en Marmato a los comerciantes y amenazó con enviar a colonias penales a los compradores de oro independientes, hasta que derrumbó la economía local”⁹²⁹. Este autor cita la correspondencia de fecha del 24 de junio y del 14 de julio de 1909, entre el General liberal de Marmato Ramón Marín y el líder político liberal, el General Rafael Uribe Uribe. Marín, quien como se desprende de sus cartas era casi analfabeta, denunciaba los abusos de Vásquez Cobo en los siguientes términos:

⁹²⁴ *Ibid.*

⁹²⁵ Gärtner, *Los misteres de las minas*, 422.

⁹²⁶ El Juez despojó de varios de sus bienes a Manuel Antonio Posada, Luis A. Posada, Félix A. Castro, Timoleón Cuesta, Rómulo Cuesta, Julio Posada, Petronila Arrubla, Leonor Venegas, Nepomuceno Saldarriaga, Jesús Morales, Salustino Hernández y Loisos Castrillón. Véase: Biblioteca Nacional. “Informe rendido por el mismo Representante Sanín Villa”. *Supía y Marmato ante la Cámara*. Imprenta Nacional, 1936: 41 - 42.

⁹²⁷ *Ibid.*, 48 - 49.

⁹²⁸ *Ibid.*

⁹²⁹ González Colonia, *Brujería, minería tradicional y capitalismo transnacional en los Andes colombianos*, 95.

“ (...) pensamos levantar en toda la Provincia una petición, pidiendo al que se aga el deslinde de las minas nacionales y las que no pertenecen a la nación, y que de ese modo deje Basquez Escoba (refiriéndose al General Vásquez Cobo) trabajar y buscar a los habitantes de la provincia la vida pues como Ud sabe los abitantes de la provincia son todos mineros y no los adejado que aser. A dejado a un tal Luiz como apoderado y donde quiera que aparese una mina rica se apodera de ella y cobrándole a todos los que trabajan en las montañas buscando oro les cobre arrendamiento” (...) “Hay un tal Luiz osea será adjente de vasquez cobo que esta cometiendo toda clase de atropellos figura como empliado de Vasquez y todo el que busca oro en la cabaña mas oscura alli esta el cobrando arriendo en nombre del mencionado cobo o de la nación y este no da cuenta a nadie de los abusos que esta cometiendo y esta enriqueciéndose con el numero de castellanos de oro que le quita a los infelices trabajadores en las cañadas creo que debe Ud y todos los Representantes trabajar afín deque ejersa la lay bieja que los causes de los ríos y las quebradas sean libres hasta donde bañan sus crecientes”⁹³⁰.

Del libro de registro de *The Colombian Mining & Exploration Company, Limited* donde reposan las minutas que dan fe de las acciones de la compañía y de su reporte a la *Companies Registration Office, Somerset House* de Londres correspondiente al periodo comprendido entre el 13 de abril y el 17 de diciembre de 1918, se desprende que para ese año la compañía continuaba realizando operaciones a pesar de supuestas irregularidades sobre el estado de cobro de las acciones y de los pagos efectivamente realizados. Así consta en la minuta de fecha del 6 de mayo de 1918 donde se señala lo siguiente: “(...) había razón en este caso para creer que no se estaban generando activos, pero que el negocio había continuado (...) más aún que se había radicado una queja en cuanto a la ausencia de rendimientos (...). La carta de los 15 (...) adjunta indica que la empresa mantiene sus actividades”⁹³¹.

⁹³⁰ Morales-Benítez, Otto. “Teoría y aplicación de las historias locales y regionales”. *La región caldense en los conflictos sociales del siglo XIX*. Academia Caldense de Historia, Manizales, Impreso. 2009 [1995]: 139.

⁹³¹ Texto original: “(...) there was reason in this case to believe that the receiver was not realizing the assets but that the business was being continued (...) further that a complain as to the absence of returns has been made (...). The letter of the 15 (...) attached indicates that the company is continuing its activities”. The UK National Archives, Kew. Board of Trade and successors: Companies Department: Correspondence and Papers. Libro de Registro de *The Colombian Mining & Exploration Company, Limited* en la *Companies Registration Office, Somerset House, London*. Minuta de fecha del 6 de mayo de 1918. Londres, 1918. Referencia: BT 58/56/COS/2258.

En cuanto a la suerte de las minas adquiridas por *C.W. Syndicate Limited*, por medio de la Ley 38 de 1925 aprobada por el Congreso de la República de Colombia, también conocida como la ‘Ley Salas’ en homenaje al Representante Luis Salas que impulsó la norma⁹³², se improbo el contrato que se había sido firmado con dicho inversionista, en parte gracias a la labor de los líderes locales Luis Moreno, Luis Izquierdo y Luis Castro⁹³³.

Sin embargo, el 7 de mayo de 1928 se celebró un nuevo contrato con *The Colombian Mining & Exploration Co., Ltd.*, cinco años después de que el capital de la compañía fuera reducido en un 75% de un millón de libras a 250.000, tal como consta en la notificación hecha a los accionistas y acreedores de la compañía en *The London Gazette* el 18 de mayo de 1923⁹³⁴. Bajo el nuevo contrato, el gobierno colombiano quedaría obligado a pagar a la compañía “un millón de pesos con intereses del 5%, contados desde el 9 de mayo, hasta cuando pagara las mejoras efectuadas en las minas por la compañía, así como la venta que esta haría a la Nación de la quinta parte de las minas, que los ingleses habrían comprado a Alfredo Vásquez Cobo. Además sería sometida a un tribunal de arbitramento la reclamación de perjuicios que los ingleses aseguraban les había sido causada por la Ley 38 de 1925”⁹³⁵.

Finalmente, dicho acuerdo no fue aprobado por el Congreso, por lo que el 19 de julio de 1929 se hizo un nuevo arreglo con los representantes de la compañía, que adquirió validez con la Ley 7 de 1930 sancionada por el ex presidente liberal Enrique Olaya Herrera (1930 – 1934). En este nuevo acuerdo se incluyeron los bienes que la *Western Andes Mining Company Ltd.* había reclamado como propios y que el Gobierno de Reyes entregó a Vásquez Cobo. Estos bienes representaban la quinta parte de las minas “El Guamo o Cerro de Marmato, San

⁹³² Biblioteca Nacional. “Informe rendido por el mismo Representante Sanín Villa”. *Supía y Marmato ante la Cámara*. Imprenta Nacional, 1936: 43.

⁹³³ Gärtner, *Los misteres de las minas*, 448.

⁹³⁴ The UK National Archives, Kew. Supreme Court of Judicature: High Court of Justice: Companies Court: Registrars’ Notes. Recorte de prensa de *The Times Daily Teregraph* con la notificación de *The London Gazette* del 18 de mayo de 1923: “In The High Court of Justice. Chancery Division. Mr. Justice P.O. Lawrence. N° 00376 of 1923. In the matter of the COLOMBIAN MINING EXPLORATION COMPANY Limited and Reduced, and in the Matter of the Companies (Consolidation) Act, 1908”. Londres, 1923. Referencia: J 107/6.

⁹³⁵ Gärtner, *Los misteres de las minas*, 451.

Antonio y La Cruzada, y las casas, molinos y elementos de laboreo adquiridos por cesión de *C.W. Syndicate Limited*⁹³⁶.

De manera adicional, se pactó que el gobierno colombiano debía pagar a la compañía 300.000 libras esterlinas con interés del 5% anual retroactivo, solo sobre 140.000 libras. Este arreglo fue considerado como un “negocio redondo para la compañía británica, que había pagado un valor muy inferior y había explotado las minas durante veintiún años en exclusividad y sin rendir cuentas de lo ganado. Además se le reconocía el derecho de usar las aguas de la acequia de Arquía para mantener en actividad la mina de Echandía, propiedad de la Colombian Mining⁹³⁷.

Finalmente, en 1947 la compañía que estaba en liquidación y que operaba a través de filiales en Colombia como *Aluviones Selectos S.A.*, recibió el pago de la última cuota por 20.000 dólares americanos. Según una carta remitida *al Department of the Official Receivers in Companies Liquidation - The Bank of London and South America*, gracias a la liquidación de la cuenta de *Aluviones S.A.* se pudieron recuperar \$75.872.96 pesos, de los cuales, \$3.793.65 pesos fueron pagados desde Bogotá y estaban libres de impuestos en Colombia por considerarse una transacción diplomática⁹³⁸.

Por otro lado, cabe resaltar que varias compañías mineras británicas que se habían constituido en Colombia durante la segunda mitad del siglo XIX operaron hasta mediados del siglo XX cuando el recién creado Fondo Monetario Internacional (FMI) intervino para controlar las ventas de oro en el mercado internacional. En correspondencia entre la Oficina para Asuntos Exteriores del Gobierno Británico y la Embajada Británica en Bogotá, consta que por orden del FMI, el gobierno colombiano no podía permitir la venta del oro extraído por las compañías británicas en el mercado mundial a precio *premium* y que las compañías no podían alentar al

⁹³⁶ *Ibid.*

⁹³⁷ *Ibid.*, 452.

⁹³⁸ The UK National Archives, Kew. Foreign Office: Political Departments: General Correspondence from 1906 -1966. Correspondencia con fecha de 18 de febrero, 26 de marzo, 30 de abril, 22 de mayo, 22 y 25 de julio, y 8 de agosto de 1947 entre *The Colombian Mining & Exploration Co., Ltd.*, *The Department of the Official Receivers in Companies Liquidation*, *Columbia House, Aldwych*, del *Bank of London and South American Limited* y la Embajada Británica en Bogotá. Londres, 1947. Referencia: FO 371 /61274.

gobierno colombiano a ello. Así quedó registrado en una carta del 28 de junio de 1947, donde se señala lo siguiente:

“El Comité sobre Ventas Externas de Oro del Fondo Monetario Internacional se ha opuesto fuertemente a las ventas externas de oro a precios elevados, pero está de acuerdo con que el Fondo no debería oponerse a las ventas internas de oro por encima de la paridad, a condición de que tales ventas no tengan el efecto de establecer nuevas tasas de cambio o de socavar las tasas de cambio de otros miembros (...) no sería deseable para usted apoyar cualquier representación que la empresa pueda hacer contra cualquier acción del Gobierno colombiano que tienda a facilitar la venta de oro por encima de la paridad de tal modo que nuevas tasas de cambio sean establecidas o que las tarifas existentes de otros miembros del FMI sean socavadas; es decir, no sería deseable que usted apoyara cualquier esfuerzo de la Empresa Frontino que pueda hacer para inducir al Gobierno colombiano a permitirles vender parte de su oro en el libre mercado”⁹³⁹.

En respuesta a dicha carta, la Embajada Británica le informaba a la Oficina de Asuntos Exteriores que el Banco de la República de Colombia y la *Gold Mining Association* habían hecho un acuerdo para establecer el libre comercio en las ventas de oro, pero que estaban esperando su aprobación por parte del FMI⁹⁴⁰.

Cabe recordar que las compañías mineras como las mencionadas en las secciones anteriores de este capítulo, que se constituyeron desde la segunda mitad del siglo XIX con capital

⁹³⁹ Texto original: “the Committee on External Sales on Gold of the International Monetary Fund has strongly opposed to the external sales of gold at premium prices but agree that the Fund should not object to internal sales of gold above parity, provided such sales do not have the effect of establishing new rates of exchange or of undermining existing rates of other members (...) it would not be desirable for you to support any representations the company may make against any action of the Colombian Government tending to facilitate the sale of gold above parity in such a way that new rates of exchange are established or existing rates of other members of the I.M.F are undermined; that is to say, it would not be desirable for you to support any efforts the Frontino Company may be making to move the Colombian Government to allow them to sell some of their gold on the open market (...)”. The UK National Archives, Kew. Foreign Office: Political Departments. Foreign Office, S.W.1. N° 82. (AS 3554/ 2526/ 11). 28 de Junio de 1947. Londres, 1947 y British Embassy, Bogotá. N° 164 (163/6/47). 6 de Agosto de 1947. Bogotá, 1947. Referencia: FO 371/61265.

⁹⁴⁰ *Ibid.*

británico en Colombia, hicieron parte de lo que se llamó el segundo ‘boom’ de inversión extranjera británica en el sector minero y que tuvo lugar antes de la depresión económica de 1890. En el marco de este nuevo auge se alcanzaron a sumar para el año de 1880, 150 compañías mineras con capital británico en todo el continente latinoamericano que sumaban alrededor de 23 millones de libras esterlinas. De ese número, entre 29 y 35 compañías operaban en Colombia, es decir más de la quinta parte de las compañías mineras británicas constituidas a finales del siglo XIX realizaban actividades de minería en territorio colombiano⁹⁴¹.

A diferencia de la *Western Mining Company Ltd.* que contaba solamente con 15 acciones cada una avaluada en 15.000 libras esterlinas, el patrón de las compañías que se constituyeron en este periodo fue el de recolectar capital a través de un sinnúmero de acciones. Ese fue el caso de la *Remedios (Colombia) United Gold Mines Limited*, socia de la *New Frontino and Bolivar Gold Mining Co. Ltd.*, que se creó con un capital de 50.000 libras esterlinas dividido en 50.000 acciones, con un valor de una libra por cada acción⁹⁴².

Otras de las empresas creadas desde principios del siglo XX con una composición similar fueron *The New Cauca Gold Mining & Steam Navigation Company of Colombia Limited* registrada el 2 de mayo de 1905 con un capital de 50.000 libras esterlinas dividido en 50.000 acciones⁹⁴³; *The United States of Colombia Mining and Finance Corporation Limited* registrada el 9 de marzo de 1909 con un capital de 10.000 libras esterlinas dividido en 10.000 acciones⁹⁴⁴; la *Colombian Proprietary Gold Mines Limited* registrada el 22 de abril de 1921,

⁹⁴¹ Rippy, *British investments in Latin America: 1822 – 1949. A Case Study in the Operations of Private Enterprise in Retarded Regions*, 46 – 55.

⁹⁴² The UK National Archives, Kew. Board of Trade: Companies Registration Office: Files of Dissolved Companies. Libro de Actas de las compañías entre 1862 y 1886. Compañía N° 23705. *Memorandum of Association of the Remedios (Colombia) United Gold Mines, Limited*, con registro del 23 de diciembre de 1886. Londres, 1886. Referencia: BT 31/3790/2375.

⁹⁴³ The UK National Archives, Kew. Board of Trade: Companies Registration Office: Files of Dissolved Companies. Libro de Actas de las compañías entre 1862 y 1900. Compañía N° 84451. *Memorandum of Association of the New Cauca Gold Mining & Steam Navigation Company of Colombia, Limited*, con registro del 2 de mayo de 1905. Referencia: BT 31/11092/84451.

⁹⁴⁴ The UK National Archives, Kew. Board of Trade: Companies Registration Office: Files of Dissolved Companies. Libro de Actas de las compañías entre 1862 y 1907. Compañía N° 101916. *Memorandum of Association of the United States of Colombia Mining and Finance Corporation Limited*, con registro del 9 de marzo de 1909. Londres, 1909. Referencia: BT 31/12694/101916.

creada con un capital de 200.000 libras esterlinas divididas en 200.000 acciones, la cual contaba a su vez con 2 directores británicos y 2 estadounidenses⁹⁴⁵; la *Choco (Colombia) Mining Limited* registrada el 12 de agosto de 1924, creada con un capital de 10.000 libras esterlinas dividido en 10.000 acciones y que contaba con cinco directores, cuatro británicos y un colombiano, el General Justiniano Jaramillo⁹⁴⁶; etc.

Años más tarde otras empresas como la *Frontino Gold Mines Ltd.* manifestaron su inconformidad por las medidas adoptadas por el gobierno del Presidente Alberto Lleras Camargo (1945 – 1946 y 1958 – 1962) que aparentemente implicaban el incremento de los gastos de operaciones de la empresa, como las referidas en el Decreto 2350. Así consta en la carta del 10 de diciembre de 1945 en la que el Embajador del Reino Unido en Bogotá, Thomas Maitland Snow, informa de una reunión entre Lleras Camargo y los directivos de la compañía, Sir Hugh O'Neill y Lord Remnant, quienes le habían manifestado al primer mandatario su preocupación por las medidas adoptadas⁹⁴⁷. Según la compañía, esta había operado en Colombia por 90 años desde 1854 y debido al aumento del monto de las prestaciones sociales impuestas por la ley que había incrementado los gastos de operaciones de la empresa, estaban considerando repartir las utilidades entre los accionistas y proceder al cierre total de la empresa⁹⁴⁸.

Por último, cabe anotar que el Estado colombiano tardó un poco más de cien años en pagar las deudas adquiridas por las transacciones que desde principios del siglo XIX se vio obligado a realizar con los inversionistas británicos para financiar las guerras de independencia y para sostener los gastos de la naciente República. Al parecer, solo hasta 1931 se terminaron de

⁹⁴⁵ The UK National Archives, Kew. Board of Trade: Companies Registration Office: Files of Dissolved Companies. Libro de Actas de las compañías entre 1908 y 1917. Compañía N° 174353. *Memorandum and articles of Association of Colombian Proprietary Gold Mines Limited*, con registro del 22 de abril de 1921. Londres, 1921. Referencia: BT 31/33815/174353.

⁹⁴⁶ The UK National Archives, Kew. Board of Trade: Companies Registration Office: Files of Dissolved Companies. Libro de Actas de las compañías entre 1908 y 1917. Compañía N° 199850. *Memorandum and articles of Association of the Choco (Colombia) Mining States, Limited*, con registro del 12 de agosto de 1924. Londres, 1924. Referencia: BT 31/28658/199850.

⁹⁴⁷ The UK National Archives, Kew. Foreign Office: Embassy, Consulate and Legation, Colombia (formerly United States of New Granada): General Correspondence. Correspondencia de la Embajada Británica del 10 de diciembre de 1945. N°163 y Memorandum de la situación actual de la Frontino Gold Mines Ltd. (104/1/45). 7 de Febrero de 1945. Bogotá, 1945. Referencia: FO 135/482.

⁹⁴⁸ *Ibid.*

amortizar los últimos saldos de los empréstitos contraídos un siglo antes, después de que el gobierno emitiera en la segunda mitad del siglo XIX algunas políticas y planes para pagar las deudas a los ingleses con bienes baldíos⁹⁴⁹.

3. La transformación del rol del Estado en la minería y la disputa por la soberanía de los recursos auríferos en el siglo XX.

3.1. El debate público-privado sobre el control y la explotación de los recursos auríferos y las políticas anti-monopolio.

Tal como se explicó en la sección anterior de este capítulo, durante la segunda mitad del siglo XIX y la primera mitad del siglo XX continuó llegando inversión extranjera a Colombia en el sector de la minería de oro, a la vez que se constituyeron nuevas compañías con capital extranjero que tenían por objeto realizar actividades de minería en el país. Sin embargo, a partir de los años treinta empezaron a surgir algunos debates a nivel nacional que pusieron en evidencia la discusión sobre si la administración de las minas debía seguirse realizando por actores privados o si dicha labor debía trasladarse al Estado.

En el informe atrás mencionado que presentaron ante la Cámara de Representantes, el Doctor Carlos Gartner de la Cuesta y el Representante Héctor Moreno Díaz, se puso de presente dicha discusión en los siguientes términos:

“(…) porque esas minas serían todavía fuente de alimentación de la economía regional, al tiempo que con el oro producido en ellas se fomenta la economía del país, y porque el trabajo de ellas siempre que se adelante racionalmente, puede durar muchos años todavía, constituyendo el sustento de núcleos importantes de la población del Departamento de Caldas, esta comisión cree que el Gobierno Nacional debe entregar esas minas a una entidad de derecho público que las administre directamente, y en la cual ellas constituyan una parte importante del rodaje administrativo de esta entidad, y

⁹⁴⁹ Gärtner, *Los misteres de las minas*, 252.

no como hasta ahora, una ruedecilla insignificante en el inmenso rodaje del Ministerio de Hacienda (...)”⁹⁵⁰.

De dicho informe se extrajeron dos conclusiones que confirmaban la necesidad de trasladar las actividades mineras de las manos de los particulares al Estado: “Primera. Es altamente perjudicial otorgar concesiones a individuos o a entidades particulares para la explotación de los minerales de Marmato y Supía, cualquiera que sea el término de duración de los respectivos contratos. Segunda. Lo más conveniente es que tales concesiones se otorguen a una entidad de derecho público o de carácter oficial como alguna de las indicadas en el curso del presente informe”⁹⁵¹.

Frente a dicha propuesta, también se pronunció el Representante Sanín Villa, quien se opuso rotundamente a tales conclusiones manifestando lo siguiente: “No acojo el anterior informe, no propiamente por las razones que dan mis distinguidos compañeros de comisión, sino porque de ninguna manera comparto la idea de que el Estado directamente por el Gobierno Central o por el Departamento de Caldas, entre a laborar dichas minas, pues tratándose de un asunto aleatorio, es principio elemental que el Estado no debe aventurarse en negocios de esta naturaleza (...)”⁹⁵².

Al respecto, también cabe recordar como se mencionó en líneas anteriores, que desde finales del siglo XIX también habían empezado a presentarse algunas tensiones entre el monopolio que detentaban las grandes compañías inglesas sobre las minas de Marmato y el poder de pequeñas elites locales. Tal como se explicó, dicho fenómeno trajo como consecuencia una especie de ‘democratización’ de las zonas mineras por hacerle frente al monopolio sobre las minas de Marmato que había sido ratificado por el régimen especial de este territorio y por la ley 38 de 1887, por medio de la cual se había adoptado a nivel nacional el código de minas del antiguo del antiguo Estado de Antioquia.

⁹⁵⁰ Biblioteca Nacional. “Informe del Doctor Carlos Gartner de la Cuesta y del Representante Héctor Moreno Díaz”. *Supía y Marmato ante la Cámara*. Imprenta Nacional, 1936: 23.

⁹⁵¹ *Ibid*: 25.

⁹⁵² *Ibid.*, 26.

3.2. El nuevo modelo estatal sobre el control y la explotación de los recursos auríferos: 1940 – 1980.

Específicamente en lo que respecta a las minas de Marmato, del debate sobre si las actividades de explotación de los recursos mineros debía realizarse por el Estado o por los particulares, emergió un nuevo modelo principalmente estatal de explotación de recursos que tuvo acogida a partir de la década de los años cuarenta y que se mantendría hasta los años ochenta. Sin embargo, dados los antecedentes de los debates anti monopolio sobre las minas de Marmato, este modelo estuvo orientado principalmente a evitar tanto la concentración de las minas en un solo actor como la conformación de un nuevo monopolio ya fuera de carácter público o privado. Con este nuevo modelo se quería que los habitantes de Marmato tuvieran la posibilidad de acceder directamente a los recursos⁹⁵³.

Así, se emitió en primera instancia la Ley 72 de 1939⁹⁵⁴ y el Decreto 461 de 1940⁹⁵⁵. De acuerdo a estas normas el Director General que años más tarde se convertiría en el Administrador de las Minas Nacionales de Marmato, debía hacerse cargo de la explotación directa de reconocidas minas como las de ‘El Guamo’ o ‘Cien Pesos’, mientras que el resto de minas quedaron a cargo de mineros locales bajo la supervisión de la Dirección de Minas y bajo la figura jurídica de pequeños contratos de laboreo de participación. Para tales efectos, el Decreto 461 de 1940 clasificó las minas en siete grupos distribuidas alrededor de los molinos existentes donde se procesaba el material aurífero extraído de la montaña.

3.2.1. La división del cerro de Marmato: La ley 44 de 1946 y el Decreto 2223 de 1954.

⁹⁵³ Lopera, “La parte alta del cerro es para los pequeños mineros. Sobre la vigencia del régimen minero especial para Marmato y su influencia en la construcción de territorialidad”, 116.

⁹⁵⁴ Congreso de la República de Colombia. Ley 72 de 1939 ‘Por la cual se da una autorización al Gobierno en relación con las minas de Supía y Marmato’. Artículo 1°. El Gobierno procederá a organizar en forma estable la administración y explotación de las minas de propiedad nacional conocida con los nombres de El Guamo o Cerro de Marmato o Cien Pesos, ubicadas en el Municipio de Marmato, Departamento de Caldas sobre las bases generales del sistema actual de pequeños contratos de laboreo en participación con las modificaciones que requieran los aspectos técnico, industrial, económico y social de la empresa (...).

⁹⁵⁵ Presidente de la República de Colombia. Decreto 461 de 1940 ‘Por el cual se reglamenta la ley 72 de 1939’.

Posteriormente, por medio de la ley 66 de 1946⁹⁵⁶ se hizo una nueva división del territorio minero de Marmato en dos partes: la zona alta A⁹⁵⁷ y la zona baja B⁹⁵⁸. La primera quedó reservada para la pequeña minería y la segunda para la mediana minería. Con esta distribución del cerro de Marmato se perseguían dos finalidades principales: *primero*, dar lugar a la coexistencia de dos escalas de explotación minera, y *segundo*, tratar de conciliar las dos posiciones que emergían del debate sobre si la actividad minera debía realizarse por el Estado o por los particulares. A esta división también se sumaron otras reglas que reflejaban esa divergencia, como aquella que establecía que el oro libre era de los pequeños mineros mientras que ‘las colas resultantes’ del proceso de beneficio de dónde provenía la mayor parte del mineral, eran de propiedad de la Nación⁹⁵⁹. (Ver Figura N° 14 en la sección de Anexos).

De esta manera, se empezaron a promover programas de legalización de las actividades de minería a pequeña escala y un modelo de división territorial que permitía que en la parte alta del cerro de Marmato hoy conocido como cerro ‘El Burro’ se hiciera minería a pequeña escala y que en la parte baja donde actualmente se encuentra la vereda ‘El Llano’ se realizaran actividades mineras en una escala mediana. Igualmente, empezaron a entregarse en arriendo las minas de Marmato a empresarios nacionales que a su vez subarrendaron sus minas a pequeños mineros independientes.

Así, bajo el nuevo modelo impulsado en los años cuarenta, se promovieron formas asociativas de pequeños mineros que inicialmente se constituyeron como agrupaciones de hecho y luego se legalizaron. Algunas de estas agrupaciones suscribieron contratos de explotación en la parte

⁹⁵⁶ Congreso de la República de Colombia. Ley 66 de 1946 ‘Por la cual se dictan unas disposiciones sobre las minas de Marmato’.

⁹⁵⁷ La zona Alta A comprende todas las minas situadas por encima de la línea siguiente: partiendo del mojón N° 4 (confluencia de la quebrada o canalón de La Torre con la quebrada Pantano) se sigue en línea recta hasta la bocamina Villonza; de allí siguiendo por todo el camino que llega a la mina Villonza y pasando por el nivel piso bajo de la mina San Pedro, hasta llegar al empalme con la carretera de El Colombiano; de aquí siguiendo por toda la carretera hasta el punto que marca la intersección de los ejes de la carretera y de la tubería de presión del molino El Colombiano; de este punto en línea recta pasando por la bocamina denominada nivel 5.000, hasta cortar la quebrada Cascabel; y por la quebrada Cascabel aguas arriba hasta donde está reconocida la propiedad minera nacional.

⁹⁵⁸ La zona Baja B Incluye toda el área de las minas que están debajo de la línea descrita para la delimitación de la Zona Alta A. Hacia el norte el límite entre ambas zonas está dado por la curva de nivel que pasa por la confluencia del canalón de La Torre y la quebrada Pantanos.

⁹⁵⁹ Lopera, “La parte alta del cerro es para los pequeños mineros. Sobre la vigencia del régimen minero especial para Marmato y su influencia en la construcción de territorialidad”, 118 - 119.

alta del cerro de Marmato bajo la ley 66 de 1946 atrás señalada. De manera posterior se expidió el Decreto 2223 de 1954 que confirmó el modelo de división territorial establecido por la ley 66 de 1946. Sin embargo, dicho decreto que fue emitido bajo el gobierno del General Gustavo Rojas Pinilla (1953 – 1957) también volvió a abrir la posibilidad de crear un monopolio en la zona alta en manos de particulares⁹⁶⁰.

Posteriormente, una vez finalizado el gobierno de Rojas Pinilla se emitieron la ley 2 de 1958⁹⁶¹ y la ley 141 de 1961⁹⁶². Según Lopera, a pesar de que esas normas abrieron la posibilidad de eliminar la división territorial del cerro de Marmato entre la pequeña y la mediana minería para volver a crear un monopolio sobre las minas, finalmente no fue posible concretar dicha posibilidad⁹⁶³. La autora explica que esto obedeció en parte a que ese sistema de división territorial minera “contribuyó a resolver de una manera relativamente exitosa el problema social desencadenado por la dependencia de una sola empresa encargada de la producción”⁹⁶⁴.

Por otro lado, a mediados del siglo XX otros hechos de relevancia que se produjeron en el mundo como la segunda guerra mundial y la posterior intervención del Fondo Monetario Internacional en las transacciones internacionales de oro, también influyeron en la regulación de las actividades de explotación de este metal en la mayoría de países del mundo incluyendo a Colombia⁹⁶⁵. Con las restricciones en la venta del oro a nivel mundial influenciadas por tales acontecimientos y por la intervención de importantes actores internacionales, también se vio afectado el mercado de este sector de la minería en el ámbito nacional.

⁹⁶⁰ Presidente de la República de Colombia. Decreto 2223 de 1954. ‘Por el cual se dictan algunas normas para la contratación de las minas nacionales de Marmato’.

⁹⁶¹ Congreso de la República de Colombia. Ley 2 de 1958 ‘Por la cual se da provisionalmente fuerza de ley a algunas disposiciones y se crea una comisión interparlamentaria’.

⁹⁶² Congreso de la República de Colombia. Ley 41 de 1961 ‘Por la cual se adopta una legislación de emergencia y se dictan otras disposiciones’. Artículo 1º. Adóptanse como leyes los decretos legislativos dictados con invocación del artículo 121 de la Constitución, desde el 9 de noviembre de 1949 hasta el 20 de julio de 1958 en cuanto sus normas no hayan sido abolidas o modificadas por leyes posteriores.

⁹⁶³ Lopera, “La parte alta del cerro es para los pequeños mineros. Sobre la vigencia del régimen minero especial para Marmato y su influencia en la construcción de territorialidad”, 118 - 119.

⁹⁶⁴ *Ibid.*

⁹⁶⁵ The UK National Archives, Kew. Foreign Office: Political Departments. Foreign Office, S.W.1. N° 82. (AS 3554/ 2526/ 11). 28 de Junio de 1947. Londres, 1947 y British Embassy, Bogotá. N° 164 (163/6/47). 6 de Agosto de 1947. Bogotá, 1947. Referencia: FO 371/61265.

3.2.2. La política minera en Marmato bajo el ‘Estado desarrollista’.

Tal como se explicó en el capítulo IV de esta tesis, en la década de los años sesenta se expidieron una serie de leyes en Colombia que dieron lugar a un giro en la política minera de conformidad con el auge de los Estados desarrollistas en América Latina. Dentro de tales normas, se destacan las leyes 60 de 1967 y 20 de 1969 que respondían a su vez a la política de intervencionismo estatal establecida bajo el gobierno del ex Presidente Carlos Lleras Restrepo (1966 – 1970). Estas leyes ampliaron las modalidades de contratación para las actividades mineras, que durante la primera mitad del siglo XX se concentraban principalmente en el contrato de concesión, el cual era un contrato que resultaba especialmente favorable para las compañías mineras extranjeras⁹⁶⁶.

La ley 20 de 1969 que fue reglamentada por el Decreto 1275 de 1970, eliminó el antiguo sistema de adjudicación y estableció los contratos de concesión, aporte y permiso. Igualmente bajo dicha norma se estableció la propiedad privada sobre la zona minera de Echandía en Marmato⁹⁶⁷. En cuanto a las otras minas del municipio que eran consideradas de reserva especial del Estado, la ley 20 de 1969 en su artículo 8 y el Decreto 1275 de 1970 en su artículo 31 establecieron que dichas minas pasarían al régimen especial vigente y que una vez finalizado este, su explotación se realizaría directamente por la Nación o por el sistema de concesión o aporte a favor de las empresas comerciales de la Nación o de economía mixta que tuvieran una participación oficial mínima del 51%.

De esta manera, “en la década de 1970 el control de las minas de Marmato siguió a cargo del Ministerio de Minas, a través del Administrador de las Minas Nacionales, quien se ocupaba de ordenar la explotación en la zona alta a través de la celebración de contratos y el otorgamiento de permisos a los pequeños mineros, como también de administrar directamente los molinos El Colombiano, Cien Pesos y Santa Cruz donde aquellos beneficiaban el mineral. Asimismo,

⁹⁶⁶ Véase: “Del Estado ‘desarrollista’ al Estado ‘regulador’: antecedentes del ‘boom’ minero” en el capítulo IV de esta tesis.

⁹⁶⁷ Lopera, “La parte alta del cerro es para los pequeños mineros. Sobre la vigencia del régimen minero especial para Marmato y su influencia en la construcción de territorialidad”, 119 - 121.

tuvo a su cargo la administración directa de la zona baja hasta tanto surgiera una empresa en condiciones de contratar su explotación”⁹⁶⁸.

En este orden de ideas, hasta finales del siglo XX y específicamente entre las décadas de 1940 y 1980 “se mantuvo un modelo de intervención estatal en la economía y, específicamente, en la explotación de los recursos no renovables, que favoreció un relativo control sobre las condiciones en que se ejercía la pequeña minería, a la vez que permitió al Estado cumplir de manera más directa su función de distribuir entre todos los agentes sociales la posibilidad de acceder al recurso aurífero”⁹⁶⁹. Sin embargo, desde comienzos de los años ochenta dicho modelo empezó a sufrir importantes transformaciones en el marco del nuevo orden económico que surgió en el mundo después de finalizada la guerra fría, y que se extendió al sector minero en los continentes americano y africano⁹⁷⁰.

El recuerdo que tienen algunos de los habitantes de Marmato de la época en la que el Estado tenía el control sobre las minas y desempeñaba el rol de Estado interventor y no solo de Estado regulador como ocurre hoy en día, está asociado a una época de bonanza y de estrechos lazos de solidaridad donde no faltaba trabajo en el pueblo, a diferencia de lo que ocurría en otras regiones del país. Mario Tangarife quien se ha desempeñado como minero desde hace más de treinta años y quien cuenta que aprendió el oficio de la minería de su padre, sostiene al respecto lo siguiente:

“(…) nuestros padres tenían minas y nosotros entrábamos a trabajar con ellos a la mina y por esa razón empecé a trabajar desde muy joven (...) para nosotros Marmato era lo máximo comparado con otros pueblos (...) uno miraba como en otros pueblos y en otras ciudades como mucha pobreza (...) nosotros trabajábamos y casi no nos preocupábamos por nada (...) la minería que se hacía en ese entonces en los años sesenta, setenta, ochenta era una mina que como acá el Estado hacía presencia,

⁹⁶⁸ *Ibid.* La autora explica que en la época en la que el Administrador de las Minas Nacionales mantuvo el control de la zona alta A del cerro de Marmato, también predominó la informalidad y los acuerdos de tipo verbal, así como las reglas de tipo consuetudinario para dirimir conflictos propios de la actividad minera en el municipio.

⁹⁶⁹ *Ibid.*

⁹⁷⁰ Véase capítulo III de esta tesis.

entonces era una minería muy regulada, las plantas de beneficios eran muy poquitas entonces los dueños de las minas para poder moler ese mineral y beneficiarse de ese mineral tenían que hacerlo por turnos o por orden alfabético (...) a pesar de todas las restricciones se vivía en una tranquilidad muy buena acá en Marmato”⁹⁷¹.

Los marmateños también narran que en esa época el Estado no les restringía como ahora el acceso a sus instrumentos de trabajo sino que por el contrario, se los facilitaba. Sobre este punto Mario Tangarife también señala lo siguiente:

“ (...) como era fácil acceder a este tipo de herramientas para trabajar (...) entonces la vida era mucho más fácil para nosotros (...). Cuando yo empecé a entrar a las minas muy jovencito el gobierno hacía parte aquí en Marmato y el gobierno regulaba las minas y trabajaba bajo una dirección de un gerente de un administrador de esa empresa (...) para mí esos años fueron muy buenos porque había una regulación de la minería (...) cuando había cualquier problema simplemente se avisaba allá a la coordinación y llamaban a unos señores expertos a que revisaran y ellos tomaban cualquier decisión (...). Se tenía acceso a los materiales que necesitáramos dentro de la mina. Incluso si no teníamos plata la empresa los suministraba, el gobierno, los suministraba a unos precios muy módicos que uno podía pagarlos muy fácil. Era muy fácil trabajar”⁹⁷².

De manera similar, Eulises Lemus, habitante marmateño y experto en mineralogía, describe la minería de esa época como una ‘minería paternal’. Eulises explica que la empresa estatal que administraba el área era la que compraba los materiales y se los suministraba a los pequeños mineros, y que la ayuda consistía en facilitarles todos los medios para trabajar. Sobre la forma en la que esa relación con el Estado era percibida por los pequeños mineros, Eulises explica lo siguiente: “Usted no le estaba trabajando al Estado. Estaba trabajando para Usted con una ayuda del Estado, que le suministraba todos los medios”⁹⁷³. Y agrega que eso era diferente a lo que quiere hacer la compañía canadiense que compró los títulos mineros y que está

⁹⁷¹ Entrevista realizada al minero Mario Tangarife, vicepresidente de la Asociación de Mineros Tradicionales de Marmato – ASOMITRAMA, el 14 de octubre de 2017.

⁹⁷² *Ibid.*

⁹⁷³ Entrevista realizada al marmateño y experto en mineralogía Eulises Lemus, el 12 de octubre de 2017

asentada en Marmato actualmente: “Es muy diferente hacer un contrato con su papá o con su mamá a hacer un contrato con un particular que no tiene nada que ver con Usted”⁹⁷⁴.

3.3. La re apropiación del control sobre los recursos auríferos al finalizar la guerra fría.

3.3.1. El Decreto 2064 de 1980: La empresa estatal *Ecominas* y el contrato de ‘aporte’.

Iniciando los años ochenta, por medio del decreto 2064 de 1980 se estableció que tanto las minas de la parte alta como de la parte baja del municipio de Marmato debían ser administradas bajo la figura jurídica del aporte por la *Empresa Colombiana de Minas – Ecominas* que había sido creada en el país a finales de los sesenta bajo el impulso del Estado desarrollista en Colombia. En esa norma también se dispuso que las minas cuya explotación permaneciera en manos de pequeños empresarios mineros, debían pagar al Estado el 12% sobre la producción del oro en bruto. Con base en lo anterior, el Ministerio de Minas y Energía otorgó a *Ecominas* 7.200 hectáreas de la zona minera bajo el aporte N° 1017, dentro del cual estaban incluidas las minas de Marmato. También se suscribió un contrato que le otorgaba facultades a dicha entidad para ordenar la explotación dentro del área destinada a los pequeños mineros⁹⁷⁵.

Al respecto, cabe resaltar que en las disposiciones establecidas por el Decreto 2064 de 1980 también tuvieron influencia las fluctuaciones de los *commodities* en el mercado internacional que para entonces llevaron a la subida del precio del oro. Esta situación llevó al Estado colombiano a buscar medios para establecer una producción más ‘eficiente’ de la explotación de dicho metal para generar un mayor porcentaje de renta.

⁹⁷⁴ *Ibid.*

⁹⁷⁵ Lopera, “La parte alta del cerro es para los pequeños mineros. Sobre la vigencia del régimen minero especial para Marmato y su influencia en la construcción de territorialidad”, 123. Véase: Biblioteca Luis Ángel Arango. Contrato de operación celebrado entre la Empresa Colombiana de Minas Ecominas y Domínguez Saieh y Compañía Limitada para la exploración y explotación de los minerales auroargentíferos en la zona baja de Marmato (Departamento de Caldas).

3.3.2. Del empoderamiento legal a la desposesión de los mineros tradicionales.

Años más tarde, finalizando el siglo XX y bajo el código de minas que se expidió por medio del decreto 2655 de 1988, *Ecominas* impulsó la firma de una serie de contratos para la realización de actividades de pequeña minería en la parte alta del municipio de Marmato. Sin embargo, no más de seis minas fueron objeto de dicha regulación. De esta manera se inició un proceso de formalización que se reforzó en parte por la entrada en vigencia del catastro minero regulado por el artículo 296 de dicho código.

En virtud de dicho proceso solo terminaron por firmarse unos pocos contratos para la exploración y explotación de metales preciosos de pequeña minería en las minas nacionales en la zona alta de Marmato, incluidos aquellos regulados bajo la modalidad de aporte, cuya duración coincidía con la vida útil del yacimiento. Asimismo, *Ecominas* “entregó la explotación de la zona baja B a la sociedad *Domínguez Saieh Cía. Ltda.*, a través de un contrato de operación para la exploración y explotación suscrito el 4 de abril de 1989, por un término de 30 años, y que poco tiempo después sería asumido por *Mineros Nacionales S.A.*”⁹⁷⁶.

Posteriormente, cuando la empresa estatal *Ecominas* se convirtió en *Mineralco S.A.*, se llevó a cabo un nuevo programa de legalización de conformidad con el artículo 58 de la ley 141 de 1994 orientado a la formalización de los mineros que realizaban actividades de minería a pequeña escala. De esta manera, se pretendía poder llevar adelante el proceso de legalización de títulos que con dicha empresa y bajo los contratos de ‘aporte’ no se había podido consolidar.

En el marco de ese proceso de legalización se dio lugar a una especie de superposición de normas porque a pesar de que buena parte de las minas ubicadas en la parte alta del cerro no se encontraban en una situación de ‘ilegalidad’ o ‘de hecho’ sino que estaban amparadas bajo

⁹⁷⁶ *Ibid.*

el contrato de aporte N°1017 atrás mencionado, las minas de esa parte del municipio fueron objeto del proceso de formalización y otorgamiento de títulos en el marco de la ley 141 de 1994. En desconocimiento del régimen especial vigente en Marmato, los mineros se fueron convirtiendo en ‘mineros de hecho’ y con esta categoría, se dio lugar posteriormente a la firma de aproximadamente 122 contratos de pequeña minería equivalentes al 90% de los títulos mineros que actualmente existen en la parte alta del cerro de Marmato⁹⁷⁷.

La urgencia de impulsar el proceso de legalización y otorgamiento de títulos en esa época se explica por la llegada al municipio de la compañía minera *Corona Goldfields*. Según Lopera, algunos de los asesores jurídicos de los pequeños mineros explicaron que dicha compañía quería adquirir los títulos de la parte alta de la montaña y para ello era indispensable que los mineros primero se legalizaran para poderles comprar posteriormente los títulos. Al parecer, esa idea también resultaba atractiva para las autoridades estatales en la medida que si se llegara a concretar la posibilidad de que la empresa adquiriera todos los títulos para la construcción de un único proyecto de minería a gran escala, las autoridades solo tendrían que entenderse con un solo titular y no con múltiples pequeños titulares mineros⁹⁷⁸.

Sobre este punto, Lopera explica que en el trámite ambiental ante Corpocaldas que tuvo que surtirse como parte del proceso de legalización de los títulos mineros, participaron representantes de la *Corona Goldfields* quienes tal como consta en el expediente de dicho trámite, se reunieron con representantes de *Mineralco* y con integrantes de las asociaciones de mineros de Marmato para discutir los términos de la minuta del contrato de legalización. Según esta autora, “el interés de la mencionada compañía en acompañar el proceso de legalización de los pequeños mineros de la zona alta queda claro en el oficio del 15 de diciembre de 1997, en donde el gerente de *Mineralco* solicita a *Corpocaldas* atenuar las obligaciones ambientales impuestas a los mineros que se acogieron al programa de legalización e imponerles un Plan de manejo ambiental a corto plazo, ya que se contempla la posibilidad de que a través de dos empresas *Mineros de Antioquia S.A.* y *Corona Goldfields*

⁹⁷⁷ *Ibid.*, 127.

⁹⁷⁸ *Ibid.*, 128.

S.A. se desarrolle un proyecto de gran minería a gran escala, lo que cambiaría radicalmente el panorama minero de Marmato”⁹⁷⁹.

Si bien el artículo 15 del código de minas de 1988 mantuvo la distinción entre la minería a pequeña, mediana y gran escala, dicha norma también permitió abonar el terreno para la minería a gran escala, actividad que tuvo prioridad a partir de la década de los años noventa en toda la región latinoamericana donde se impulsó el tránsito del Estado interventor al Estado regulador en el sector minero⁹⁸⁰.

3.3.3. El ‘abandono’ estatal de las minas de Marmato y el paso hacia la ‘gran minería’ canadiense.

En el contexto atrás descrito, con la ley 2 de 1990 se produjo la liquidación de *Ecominas*, empresa que fue reemplazada por *Mineralco S.A.*, y que posteriormente se fusionó con *Ecocarbón* dando lugar a su vez *Minercol Ltda.* Esta empresa terminó administrando varias de las minas de Marmato hasta el año 2004 cuando se produjo la supresión, liquidación y disolución definitiva de la empresa estatal administradora de minas por medio del Decreto 0252 de 2004. De esta manera se materializó la decisión de que el Estado no podía seguir siendo socio en la renta minera y de que los ingresos para el Estado derivados de las economías extractivas se restringirían a un canon superficiario en la etapa de exploración y a las regalías en la etapa de explotación⁹⁸¹.

Con la expedición del código de 2001 cuando se consolidó en Colombia la idea de una política minera bajo la figura de un Estado regulador, el papel del Estado en la zona minera de Marmato se concentró principalmente en el otorgamiento de títulos y en la fiscalización de la actividad minera a través de entidades como *Ingeominas* y la *Delegación Minera de Caldas*. Tal como se explicó en líneas anteriores, con la entrada en vigencia del nuevo código de

⁹⁷⁹ *Ibid.*

⁹⁸⁰ Véase: capítulo III de esta tesis.

⁹⁸¹ Orrego Pérez, Viviana Andrea. “Alineación del Estado colombiano en función del interés de la minería multinacional”. Bedoya, María Rocío (Ed.) *Marmato: disputa por el oro y el territorio*. Universidad de Antioquia, 2017: 52.

minas a través de la Ley 685 de 2001 se estableció la regla de que eran los particulares quienes podrían realizar las actividades de exploración y explotación de minerales, eliminando la posibilidad que traía el anterior código de minas de que el Estado también podía llevar a cabo las actividades mineras. En efecto, el nuevo código llevó a limitar el papel del Estado en la actividad minera, priorizó en el contrato de concesión y eliminó el contrato de aporte. De esta manera, el Estado ya no contaba con la potestad de decidir si contrataba a un tercero o exploraba y explotaba directamente los recursos mineros a través de entidades como *Minercol* o *Mineralco*.

De acuerdo a los testimonios recogidos en el municipio de Marmato en el marco de esta investigación, los habitantes del municipio asocian ese ‘abandono’ a lo ocurrido en la década de los noventa cuando se produjo la liquidación definitiva de las empresas estatales mineras y el Estado dejó de operar directamente las plantas de beneficio como las de ‘El Colombiano’, ‘Santa Cruz’ y ‘Cien Pesos’ en las que se procesaba el material los mineros extraían. Al respecto, Mario Tangarife vicepresidente de la Asociación de Mineros Tradicionales de Marmato - ASOMITRAMA, señaló lo siguiente:

“(…) De un momento a otro el gobierno empezó a abandonar todo. Yo pienso que ya ellos sabían lo que se venía. Venían las multinacionales. Venían las transnacionales a trabajar. Y pues de pronto pensaron que ellos yéndose del pueblo, era más fácil que una multinacional entrara. Y así sucedió (...). Entonces el gobierno se va. Yo creería que el gobierno, ¿qué pensarían ellos pues? ¡Haber! Si estamos nosotros ahí es difícil porque van a entrar es a trabajar con nosotros. Si nosotros nos vamos y dejamos que los mineros se desorganicen, se desordenen, pues ya entra la multinacional más fácil a negociar con ellos, ellos en su desespero porque no tienen donde moler (...) va a ser más fácil para la empresa (...). Ya no estaba el Estado, ya los mineros no tenían donde conseguir sus cosas, no tenían donde moler. Ya los molinos estaban muy dañados, muy acabados porque nadie se hacía responsable del molino (...)”⁹⁸².

⁹⁸² Entrevista realizada al minero Mario Tangarife, vicepresidente de la Asociación de Mineros Tradicionales de Marmato – ASOMITRAMA, el 14 de octubre de 2017.

Por otro lado, el ‘abandono’ del Estado como denominan los marmateños ese cambio en la política estatal del sector minero, se tradujo a su vez en el aumento de los conflictos en la región. El desplazamiento de la institucionalidad minera que se había venido consolidando en Marmato, aún cuando de manera frágil desde la década de los años cuarenta, y que operaba a la luz de un régimen especial sobre las minas de Marmato primero bajo la figura del Director General y luego del Administrador de las Minas Nacionales de Marmato, produjo la exacerbación de los conflictos mineros en la región⁹⁸³.

Esto se explica porque con el desmonte gradual de dicha institucionalidad, la relación directa que existía entre el Estado representado por las autoridades presentes en el municipio y los mineros se empezó a desvanecer. En este sentido, las decisiones sobre la regulación y ordenamiento del territorio minero “pasaron a depender de funcionarios que ejercían un control cada vez más remoto de la situación y que en muchos casos solo tenían un conocimiento del territorio mediado por los informes técnicos de los funcionarios que de manera esporádica eran comisionados para hacer visitas de inspección y seguimiento a las minas”⁹⁸⁴.

El minero marmateño Johan Bolaños, explica como se vivió ese desmonte de la institucionalidad estatal minera en el municipio:

“El Ministerio de Minas y Energía tenía una representación aquí permanente (...). Ellos hacían las visitas periódicas a las minas, reglamentaban la cuestión del depósito de los estériles a los cauces, muchas cosas, pero ya en un momento dado el Estado levantó sus oficinas, levantó todo y se fueron (...) eso pasa cuando un buen padre deja a sus hijos pequeños (...) pero de todas maneras donde no hay un padre empieza a faltar un poco de autoridad (...). Del ochenta y dos que empezó el ingreso de las transnacionales al país ya no esperábamos un abrazo de ese padre que es el Estado colombiano, aunque el Estado colombiano somos todos. Y comenzó fue una presión,

⁹⁸³ Lopera, “La parte alta del cerro es para los pequeños mineros. Sobre la vigencia del régimen minero especial para Marmato y su influencia en la construcción de territorialidad”, 126.

⁹⁸⁴ *Ibid.*

una amenaza (...) ya no nos vendían los explosivos, ya empezaron las entidades del medio ambiente a presionar de una forma total, ya empezaron a cambiar los esquemas de ordenamiento territorial”⁹⁸⁵.

Por otro lado, es importante mencionar que al desmonte de la institucionalidad en el sector minero y al afán de impulsar procesos de legalización y formalización por parte de los funcionarios estatales y de la compañía *Corona Goldfields*, para poder posteriormente adquirir los títulos y llevar a cabo un proyecto de minería a gran escala, se sumaron otras dificultades adicionales como la relacionada con la inscripción de los títulos mineros sobre las minas de Marmato en el registro minero. Dado que el sistema de la ley 141 de 1994 no permitía inscribir los títulos por ‘cotas’, que era como estaban organizadas las minas en la zona minera de Marmato debido a su distribución alrededor del cerro sobre una misma área pero a diferente altura, en 1999 *Minercol* propuso integrar la zona alta A y la zona baja B y modificar la división territorial del cerro⁹⁸⁶.

Por su parte, el sistema de aportes que había regido hasta el momento llegó a su fin con la entrada en vigencia del nuevo código de minas emitido en el año 2001. Bajo este código se inició un programa de unificación en la zona alta A en cuyo marco se firmó un solo contrato bajo la nomenclatura CHG 081⁹⁸⁷. Este contrato de mediana minería sería el resultado de la estrategia de formalización impulsada bajo el nuevo código minero y con el cual se seguiría abonando el terreno para transformar el modelo de la minería a pequeña escala en Marmato y su correspondiente visión del desarrollo, en uno que respondiera a la idea de la llamada ‘gran

⁹⁸⁵ Entrevista realizada al ex concejal, ex candidato a la alcaldía de Marmato y empresario minero marmateño, Johan Bolaños, el 13 de octubre de 2017.

⁹⁸⁶ Lopera, “La parte alta del cerro es para los pequeños mineros. Sobre la vigencia del régimen minero especial para Marmato y su influencia en la construcción de territorialidad”, 130.

⁹⁸⁷ Corte Constitucional Colombiana, sentencia T-438 de 2015. Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/T-438-15.htm>. Sobre este contrato, la Corte Constitucional Colombiana explicó que dicho acuerdo tenía una vigencia según el requisito minero nacional, del 4 de febrero de 2002 hasta el 4 de febrero de 2032, el cual fue cedido previa autorización de la misma autoridad minera a Minerales Andinos de Occidente y Mineros Nacionales S.A.S. Asimismo, la Corte señaló que el área comprendida por el contrato CHG 081 fue producto de la integración de otros 35 contratos en virtud de aportes mineros y que dentro de esa área se encuentra localizada la mina Villonza que se encuentra en la parte alta del cerro y que antes hacía parte de otro contrato en virtud de un aporte minero, bajo el número 056-98M, el cual fue celebrado el 18 de agosto de 1998 entre Alberto Gallego Estrada y Mireralcol S.A. por un término de 10 años.

minería’. Este modelo correspondía a su vez a una idea unívoca de desarrollo económico impulsada por las grandes compañías mineras canadienses y avalada por el Estado colombiano.

4. La ‘locomotora minera’ en Marmato.

4.1. La llegada de la *Gran Colombia Gold*.

La iniciativa de la compañía canadiense *Colombia Goldfields* de construir una mina a cielo abierto en Marmato para desarrollar actividades de minería a gran escala, fue retomada posteriormente por la *Gran Colombia Gold* - GCG en la época en la que de acuerdo a lo explicado en el capítulo cuarto de esta tesis, se empezaron a construir los cimientos de la llamada ‘locomotora minera’. La GCG es la cuarta compañía transnacional que ha intentado realizar actividades de minería de oro a gran escala en Marmato, siguiendo la iniciativa de otras compañías que han llegado desde los años 90: la *Gran Colombia Resource Inc.* (1995 – 1997); seguida por la *Conquistador Mines Ltd.* a través de su filial colombiana la *Corona Goldfields S.A.* (1996 -2000); luego por la *Colombia Goldfields Ltd.* a través de su filial colombiana la *Empresa Minera de Caldas* (2005– 2009); y luego por la *Medoro Resources Ltd.* que llegó a Marmato en el 2010 y posteriormente se fusionó con la GCG en 2012 para dar origen a la *Gran Colombia Gold Corp.*⁹⁸⁸.

La GCG que es actualmente un grupo empresarial integrado por diversas compañías que han intentado ingresar en el pasado al municipio de Marmato. Según certificado de existencia y representación legal este grupo empresarial, cuya compañía matriz es *Gran Colombia Gold*, con domicilio en Canadá:

“Controla directamente a Gran Colombia Gold S.A., con domicilio en Panamá y a Medoro Resources (Yucon) Inc., con domicilio en Medellín, Colombia. La compañía matriz controla indirectamente a: Mineros Nacionales SAS, a través de Medoro

⁹⁸⁸ Arias Hurtado, Carolina. “Conflictos territoriales y patrimoniales en el pesebre de oro de Colombia”. *Luna Azul* 39 Universidad de Caldas. (2014): 207 – 233.

Resources Inc; a Minera Croesus SAS, a través de Colombia Gold A.G.; a Colombia Gold SAS, a través de Colombia Gold A.G.; a Comercializadora Internacional de Metales Preciosos y Metales Comunes Inversiones Generales S.A., a través de Nova Partners International Corp.; a Minera de Caldas SAS, a través de Croesus SAS; a Minerales Andinos de Occidente SA, a través de RNC (Colombia) Ltda.; a Gavilán Minerales SAS, a través de Colombia Goldfields Ltda; a Nova Partners International Corp., a través de Gran Colombia Gold SA; a Colombia Gold Ltda., a través de Medoro Resources (Yucon) Inc.; a Colombia Gold A.G. a través de Colombia Gold Ltda.; a Medoro resources Colombia Inc., a través de Medoro Resources (Yucon) Inc.; a Barona Cape Ltda. a través de Medoro Resources (Yucon) Inc.; a RNC (Colombia) Ltda., a través de Barona Cape Ltda. y a Colombia Goldfields a través de Barona Cape Ltda”⁹⁸⁹.

Sobre la venta de los títulos a la compañía por parte de empresarios marmateños que generaban un gran cantidad de empleos en la región, algunas de las personas con las que tuve la oportunidad de hablar durante mis visitas a Marmato, me manifestaron que muchos de los que vendieron se sintieron ‘engañados’ porque quienes vendieron no eran conscientes que la compañía después de comprar los títulos, iba a cerrar las minas para poder llevar a cabo el proyecto de minería a cielo abierto, dejando a un gran número de mineros sin trabajo, ni que pretendía demoler la montaña y buscar la reubicación del pueblo a la parte de ‘El Llano’.

El minero Jesús Alberto Gallego más conocido como ‘Honter’, cofundador de la fundación de jóvenes ‘Titanes de oro’ y quien proviene de una reconocida familia de tradición minera en Marmato, explica que dado que el Estado es el dueño de los recursos del subsuelo y es a quien le corresponde administrar tales recursos, este debió asesorar a quienes hicieron dichas transacciones para evitar que ocurriera lo que en efecto ocurrió más tarde: el cierre de las minas, el desempleo de alrededor de 800 mineros, la restricción de los mineros de sus medios de trabajo y de subsistencia, la afectación de la economía de la región, la alteración de la minería tradicional y la generación de un conflicto con la compañía y una relación de

⁹⁸⁹ Corte Constitucional Colombiana, sentencia SU-133 de 2017. Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/su133-17.htm>.

desconfianza con esta⁹⁹⁰. Por su parte, para el dirigente social y político Darío Arenas, las razones por las que se produjo la venta de los títulos se explican de la siguiente manera: “La gente siempre tiene la necesidad de creer en algo. Entonces claro, llega un canadiense mono, alto, lleno de plata, de 1.90 con cientos de camionetas detrás y les dice: ¡Es que Ustedes son los elegidos! Pues a la gente le queda muy duro, no creer y no esperanzarse”⁹⁹¹.

Al respecto, don Yamil Ammar Cataño quien es uno de los pocos empresarios mineros marmateños que no accedió a la presión de la compañía para vender sus títulos, también explica que hubo una influencia muy grande para que la gente vendiera y que hubo gente que “se dejó deslumbrar”. Don Yamil afirma que fue una política “muy bien diseñada” para “sugestionar a la gente” porque empezaron a ilusionar a la gente “mostrándoles la plata” y diciéndoles que venían a Marmato “con la complacencia de las autoridades”, “con lo que ejercieron mucha presión”. Por esta razón, Don Yamil sostiene que “muchos cayeron en eso”⁹⁹².

Por otro lado, cabe aclarar que entre los títulos adquiridos por la compañía, esta logró obtener el correspondiente al contrato 014-89M que autoriza a *Mineros Nacionales S.A.*, hoy subsidiaria de la GCG, a explotar la parte baja del cerro de Marmato. Posteriormente, dicha compañía invocando el artículo 101 del código de minas⁹⁹³ y través de su filial *Minerales*

⁹⁹⁰ Entrevista realizada a Jesús Alberto Gallego, minero marmateño y cofundador de la fundación ‘Titanes de oro’, el 13 de octubre de 2017.

⁹⁹¹ Entrevista realizada a Darío Arenas Villegas, líder social y político del Departamento de Caldas y ex candidato a la Cámara de Representantes, el 10 de octubre de 2017.

⁹⁹² Entrevista realizada al empresario minero marmateño y titular de minas Yamil Ammar Cataño, fundador y Presidente del Comité Cívico Pro Defensa de Marmato, el 12 de octubre de 2017.

⁹⁹³ Congreso de la República de Colombia. Ley 685 de 2001. ‘Por medio de la cual se expide el código de minas y se dictan otras disposiciones. Artículo 101. Integración de áreas. Cuando las áreas correspondientes a varios títulos pertenecientes a uno o varios beneficiarios para un mismo mineral, fueren contiguas o vecinas, se podrán incluir en un programa único de exploración y explotación para realizar en dichas áreas sus obras y labores, simultánea o alternativamente, con objetivos y metas de producción unificados, integrándolas en un solo contrato. Con este propósito, los interesados deberán presentar a la autoridad minera el mencionado programa conjunto para su aprobación y del cual serán solidariamente responsables. En las áreas vecinas o aledañas al nuevo contrato de concesión, donde estuvieren en trámite solicitudes de concesión o mineros informales por legalizar, si hubiese consenso, se podrán integrar estas áreas al mismo contrato de concesión. Cuando en el programa único de exploración y explotación sólo queden comprometidas partes de las áreas correspondientes a los interesados, será opcional para estos unificar tales áreas en un solo contrato o conservar vigentes los contratos originales.

Andinos de Occidente, solicitó que se integraran los títulos que hoy tiene en la parte alta del cerro en una sola área unificada. Fredy Muñoz quien se ha desempeñado como minero en Marmato desde niño y quien ha participado activamente en la defensa de la minería tradicional y en las distintas acciones de movilización social que se han emprendido en el municipio, explica la diferencia entre las dos partes del cerro que se quieren integrar, en los siguientes términos:

“En la parte baja del municipio está instalada una empresa. De hecho tiene (...) sino es todas las acciones, una gran parte. Es la compañía multinacional Gran Colombia Gold, que anteriormente funcionaba como Mineros Nacionales y pues no tenía ninguna relación societaria. Ya cuando empezó el interés de esta compañía multinacional, la compañía entonces compró sus acciones y empezó a desempeñar los mismos trabajos que venía haciendo la empresa Mineros Nacionales. Pero en la parte alta siempre se ha llevado a cabo una pequeña minería que a pesar de algunos cambios que han surgido por el paso del tiempo no pasa a ser mediana minería, sigue siendo pequeña minería a pesar de que se desarrolle con algunas herramientas un poco más técnicas pero que sigue siendo pequeña minería y minería artesanal”⁹⁹⁴.

La solicitud de integración de la parte alta y de la parte baja de la montaña, fue aprobada por la Secretaría de Gobierno del Departamento de Caldas a través de la Resolución 2188 de 10 de mayo de 2011, por medio de la cual se ordenó integrar 54 títulos mineros ubicados en la zona alta del cerro. A partir de la expedición de la resolución mencionada, la empresa tenía la obligación de presentar un programa único de explotación, que de ser autorizado, daría lugar a la firma de un nuevo contrato de concesión⁹⁹⁵.

PARÁGRAFO. En caso de solicitarse por parte del beneficiario de un título minero de cualquier régimen o modalidad la integración de áreas, así estas no sean vecinas o colindantes, pero que pertenezcan a un mismo yacimiento, la Autoridad Minera Nacional podrá proceder a su integración, caso en el cual podrá acordar nuevos requisitos contractuales y pactar contraprestaciones adicionales distintas a las regalías. El Gobierno nacional reglamentará la materia.

En ningún caso la integración solicitada dará lugar a prórrogas a los títulos mineros.

⁹⁹⁴ Entrevista realizada al minero Fredy Muñoz el 17 de octubre de 2017.

⁹⁹⁵ Lopera, “La parte alta del cerro es para los pequeños mineros. Sobre la vigencia del régimen minero especial para Marmato y su influencia en la construcción de territorialidad”, 136.

Dicha solicitud desconocía a su vez la división que se había reconocido a mediados del siglo XX por medio de las ley 44 de 1946 y del decreto 2223 de 1954, y que tal como se explicó en las secciones anteriores de este capítulo, establecían un régimen especial para Marmato de convivencia entre la pequeña minería y la mediana minería. En relación con este punto, en el marco de las entrevistas que realicé como parte de esta investigación, varias de las personas con quienes tuve la oportunidad de hablar coincidieron en que los pequeños mineros no tenían inconveniente con que la compañía llegara al municipio, siempre y cuando respetara dicho acuerdo y la división histórica territorial del cerro ‘El burro’, que permitía el desarrollo tanto de la pequeña minería como de la mediana minería. Sobre este punto el Alcalde del municipio, Julio Vargas Chica, manifestó lo siguiente:

“Marmato le da empleo a otros municipios. Marmato es la reina en empleo acá. En Marmato se producen alrededor de 4.000 y 5.000 empleos. Por ejemplo, esta mina de Mineros Nacionales o Gran Colombia Gold, a pesar de que ellos digan que nosotros estamos en contra de ellos, jamás. Nosotros lo que buscamos es una minería compartida. Porque estas empresas también se necesitan en nuestro municipio porque también dan empleo. Pero también que se le respete al pequeño minero su ancestralidad de años atrás”⁹⁹⁶.

Por su parte, el Presidente de la Asociación de Mineros Nacionales de Marmato ASOMITRAMA, Rubén Darío Rotavista me explicó cómo entienden los mineros marmateños la convivencia que debe existir con la compañía canadiense y el respeto que ellos esperan de esta hacia los pequeños mineros:

“Siempre hemos considerado que la Gran Colombia Gold no se tiene que ir de Marmato. La empresa puede estar acá. Ellos pueden trabajar de aquí para abajo y nosotros podemos trabajar de aquí para arriba. Nosotros generamos 4.000 empleos, ellos generan 1.000. Son más pocos, pero eso no quiere decir que no sean empleos. Los colombianos que trabajan ahí también tienen derechos y si en algo nos hemos

⁹⁹⁶ Entrevista realizada a Julio Vargas Chica, Alcalde del municipio de Marmato, el 13 de octubre de 2017.

comprometido en la Junta Directiva de ASOMITRAMA y todos en general, es a preservar la vida e integridad no solo de los pequeños mineros sino también de los mineros de abajo. Porque precisamente estamos en un conflicto en el cual hay una línea imaginaria donde ellos están de ahí para abajo y nosotros de ahí para arriba (...). Entonces es bueno aclararle al país que nosotros le damos la bienvenida a las multinacionales a Colombia desde que respeten a las comunidades y desde que le tomen la opinión y le digan: ¿Ustedes quieren ese proyecto ahí?”⁹⁹⁷.

4.1.1. La destrucción de los instrumentos de trabajo y el cierre de las minas.

Dicho lo anterior y siguiendo la clasificación de Lopera, en la dinámica del conflicto que emergió en Marmato a partir de la llegada de la GCG, se resaltan tres periodos que a su vez responden a las fluctuaciones del precio del oro en el mercado de los *commodities* dentro del sistema financiero internacional y que se explican a continuación. El primer periodo está comprendido entre los años 2005 y 2007, que fue el tiempo en el que dicha compañía hizo presencia por primera vez en Marmato a través de la *Empresa Minera de Caldas* y de la *Colombia Goldfields Ltd*. En ese periodo, se produjo el cierre de algunas minas y la destrucción de algunos de los molinos e inmuebles ubicados en la parte alta del cerro. Estas acciones, que fueron justificadas por la empresa, alegando la contaminación producida por la minería a pequeña escala produjeron una gran rechazo en la comunidad minera marmateña, cuyos miembros vieron cómo eran destruidos sus instrumentos de trabajo y como eran despojados de las minas en las que llevaban trabajando por años⁹⁹⁸.

Al respecto, el representante legal de la Asociación de Mineros Tradicionales de Marmato - ASOMITRAMA en la intervención que realizó en el marco de un proceso que se llevó ante la Corte Constitucional Colombiana indicó lo siguiente:

⁹⁹⁷ Entrevista realizada a Rubén Darío Rotavista Vanegas, Presidente de la Asociación de Mineros Tradicionales de Marmato – ASOMITRAMA, el 14 de octubre de 2017.

⁹⁹⁸ Lopera, “La parte alta del cerro es para los pequeños mineros. Sobre la vigencia del régimen minero especial para Marmato y su influencia en la construcción de territorialidad”, 136.

“Las dinámicas de asociación para la explotación del subsuelo por medio de la minería tradicional que han subsistido en Marmato desde hace años fueron confrontadas por el proceso de concentración de títulos mineros y derechos de explotación que llevó a cabo la Compañía Minera de Caldas entre 2006 y 2007. Cuando la compañía cerró las minas y las abandonó, a mediados de 2008, quienes trabajaban para los titulares de esos 70 títulos quedaron cesantes. Entonces, desprovistos de alternativas laborales, los mineros procedieron a reabrir las minas para retomar su actividad. Han sido ellos, quienes trabajaban para los anteriores titulares mineros, quienes han explotado las minas desde entonces”⁹⁹⁹.

Por su parte, don Yamil Ammar Cataño, co-fundador del Comité Cívico Pro Defensa de Marmato, me explicó que la destrucción de los insumos de trabajo y el cierre de las minas fueron percibidas por la población como “una ofensa” porque tales actos implicaban “deshonrar su trabajo” y la forma en la que los marmateños se ganaban dignamente la vida desde hace cientos de años. Al respecto, don Yamil señaló lo siguiente:

“El interés de ellos era sacarlos de aquí. Y sacarlos, era comprar las minas y cerrarlas (...). De esas 123 minas en un principio compraron como 100 y compraron 11 molinos. Compraron 9 inmuebles. Entonces las minas absolutamente todas las cerraron. Quedaron 833 personas desocupadas desde ese momento que tuvieron que migrar a otra parte al Valle, a Nariño, al Nordeste Antioqueño, a las minas de Cundinamarca y Boyacá. De los 11 molinos alcanzaron a destruir 9 y no admitían que una hoja de zinc o cualquier cosa que le pudiera servir a un marmateño aquí, lo vendieran. ¡No! Ellos lo chatarrearon, compresores y todo eso. Los molinos los destrozaban con gas etileno. Fue como una ofensa muy grande. De los 9 inmuebles alcanzaron a destruir 4 inclusive unos que eran muy emblemáticos (...). Y gracias a la

⁹⁹⁹ Corte Constitucional Colombiana, sentencia SU-133 de 2017. Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/su133-17.htm>.

protesta social no dañaron los otros (...). Ellos lo que buscaban era crear un caos económico y social en Marmato para que nosotros saliéramos en estampida de acá”¹⁰⁰⁰.

Durante ese primer periodo, también se produjo en Marmato un suceso conocido como ‘flujo de estériles’ (según los mineros) o ‘avalancha’ (según la compañía y algunas autoridades estatales) que tuvo lugar el 18 de abril de 2006 y que ocasionó la caída de varios sedimentos sobre la zona de la antigua plaza y del hospital del pueblo (Ver Figura N° 15 en la sección de Anexos). Este suceso fue utilizado por la misma compañía para activar el discurso del riesgo y para allanar el camino para el traslado del pueblo a la parte baja del cerro, traslado que a su vez debía estar financiado por el Estado por tratarse de una situación de riesgo¹⁰⁰¹. Esto dio lugar a su vez a la declaratoria de calamidad y emergencia en el municipio por parte del gobierno nacional y al abandono estatal de las zonas directamente afectadas por el deslizamiento bajo el argumento de que no era posible invertir recursos públicos en zonas de riesgo.

Por su parte, esta situación coincidió con la venta de las minas y molinos a la compañía, razón por la cual algunos de los empresarios mineros se fueron del pueblo y muchos de los trabajadores que fueron despedidos por el cierre de las minas se desplazaron a otras zonas del país en busca de empleo. En esta época también se creó específicamente en el año 2006 el *Comité Cívico Pro Defensa de Marmato* como una acción de resistencia por parte de los mineros que se oponían a la realización del proyecto de minería a gran escala.

Sobre el suceso mencionado, la gente con quien tuve la oportunidad de hablar en Marmato en el marco de esta investigación, me explicó que la compañía aprovechó lo ocurrido para poder seguir ejecutando el plan de mover gradualmente a la población de la parte alta de la montaña, pero que el deslizamiento del material que se produjo no tiene que ver con la calidad del suelo de la montaña. Los mineros aseguran que el ‘deslizamiento’ que la compañía denominó como

¹⁰⁰⁰ Entrevista realizada al empresario minero marmateño y titular de minas Yamil Ammar Cataño, fundador y Presidente del Comité Cívico Pro Defensa de Marmato, el 12 de octubre de 2017.

¹⁰⁰¹ Véase: Sandoval, Mary Luz y Rosa Melina Lasso “Riesgo: teoría y realidad. El caso de Marmato, Caldas”. *Luna Azul* 34 (2012): 170-194.

la ‘avalancha’ se produjo por un mal manejo de estériles que es en todo caso un riesgo mitigable. Al respecto, el minero Jesús Alberto Gallego sostiene lo siguiente:

“La roca de Marmato es sólida y firme. Lo que ocurrió en 2006 nada tiene que ver con la calidad de los suelos de la montaña. El deslizamiento de lodo ocurrió porque los mineros estaban ubicando los residuos del proceso de minería muy cerca de la montaña y llegó un punto en el que se rodaron. No hubo un buen manejo de estériles, pero es un riesgo mitigable. Si el gobierno apoyara, podríamos tecnificar y mejorar los procesos para que esto no se repita y para que los mineros corran menos riesgos en las minas”¹⁰⁰².

4.1.2. La resistencia: las acciones de defensa del territorio y de la minería tradicional.

Siguiendo la clasificación atrás señalada, durante el segundo periodo comprendido entre los años 2008 y 2010, se llevaron a cabo por parte de los marmateños varias acciones para reactivar la pequeña minería en la parte alta del cerro. De esta manera, los mineros que no abandonaron el pueblo pero que se encontraban desempleados debido a que las minas habían sido cerradas por la GCG, empezaron a ingresar a estas, ya que no estaban siendo explotadas por la compañía y el Estado no estaba ejerciendo ningún tipo de control sobre ellas. Este fenómeno de incursión a las minas de la compañía que estaban cerradas, y que se produjo ante la necesidad de subsistencia de los mineros, se le conoce como ‘guacheo’.

Sobre este punto, es importante mencionar dos aspectos. El primero es que según el código de minas de 2001 el titular de derechos sobre una mina que deje de realizar actividades de minería durante seis meses, podrá perder sus derechos sobre la misma. Con base en esta

¹⁰⁰² Entrevista realizada al minero Jesús Alberto Gallego por el portal Kienyke. Gallego, Jesús Alberto. “Consulta previa: la salvación de los mineros de la montaña de oro” *Portal Kienyke*, 28 de febrero de 2017. Disponible en: <https://www.kienyke.com/politica/la-maldicion-de-marmato-la-montana-oro-mas-alla-de-la-demanda-de-gran-colombia-gold>.

disposición existe una discusión sobre si la incursión de los mineros a las minas que había cerrado la compañía fue ilegal o no¹⁰⁰³. Al respecto, Mario Tangarife señala lo siguiente:

“La mina que está en explotación no se puede suspender porque está cumpliendo con una función social, entonces usted no puede suspender 6 meses o 1 año (...) entonces como la multinacional compró, cerró las minas (...) ¿qué hicieron los mineros? se metieron a esas minas y empezaron a destaparlas. Según la ley ellos perdieron el derecho de este título”¹⁰⁰⁴.

En el proceso que se surtió en el año 2014 como consecuencia de una acción de tutela interpuesta por ASOMITRAMA, Mario Tangarife quien para ese entonces se desempeñaba como presidente de esa asociación, también explicó que cuando la compañía adquirió los títulos mineros y algunas áreas del título CHG-081, donde se encuentra ubicada la mina Villonza, aquella procedió a cerrar las minas y abandonó otras a mediados del año 2008¹⁰⁰⁵. Como consecuencia de eso, cerca de 383 trabajadores quedaron cesantes, debido a que la empresa no regresó a emplearlos ni les ofreció otra opción laboral para obtener su sustento. Ante tal circunstancia, Tangarife explica que:

“Los mineros se vieron obligados a reabrir las minas para retomar su actividad, la minería tradicional. Las actas de la fiscalización que realiza la autoridad minera sobre los títulos de Marmato dan fe de que, desde 2008, las minas han sido materialmente

¹⁰⁰³ Congreso de la República de Colombia. Ley 685 de 2001. ‘Por medio de la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones’. *Artículo 112. Caducidad*. El contrato podrá terminarse por la declaración de su caducidad, exclusivamente por las siguientes causas: (...) c) La no realización de los trabajos y obras dentro de los términos establecidos en este Código o su suspensión no autorizada por mas de seis (6) meses continuos (...).

¹⁰⁰⁴ Entrevista realizada al minero Mario Tangarife, vicepresidente de la Asociación de Mineros Tradicionales de Marmato – ASOMITRAMA, el 14 de octubre de 2017.

¹⁰⁰⁵ Corte Constitucional Colombiana, sentencia SU-133 de 2017. Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/su133-17.htm>. Sobre la acción de tutela que interpusieron algunos miembros de la comunidad de Marmato en el año 2014 es importante mencionar que esta acción fue el último recurso que encontraron los marmateños frente a la orden de cierre de la mina Villonza, que la compañía trató de hacer efectiva a través del cumplimiento de un viejo amparo administrativo. Esto explica por qué los accionantes son mineros de la Villonza. Asimismo, cabe destacar que dentro de los argumentos del escrito de tutela, en primer lugar y con el propósito de frenar el desalojo de los mineros, los accionantes alegaron la vulneración del derecho al debido proceso y dentro de los argumentos restantes alegaron la violación al derecho a la consulta previa.

abandonadas por la multinacional. Son los mineros de Marmato quienes las explotan, recuperando su tradición minera para conseguir su mínimo vital y móvil y desarrollar el objeto social de la minería”¹⁰⁰⁶.

Por otro lado, el segundo aspecto que es importante resaltar es que en cuanto al fenómeno conocido como la ‘guacha’ o el ‘guacheo’, esto también llevó a que personas de otras partes del país llegaran a las minas de Marmato para ingresar a las minas sobre las que la compañía había comprado los derechos pero que no estaban siendo explotadas. Esta incursión de mineros no marmateños, considerados ‘extranjeros’ por proceder de otras regiones del país, también provocó cambios drásticos y nuevos conflictos en la cultura minera marmateña. Así lo explica don Yamil Ammar quien cuenta que si bien muchas de las personas que llegaron al municipio por la ‘guacha’ son honestas y de buenas costumbres, otras no han respetado varias de las costumbres locales y por el contrario, han contribuido a la alteración de la forma de vida y de la cultura minera marmateña¹⁰⁰⁷.

Asimismo, este segundo periodo que se caracterizó por el impulso de acciones de resistencia y de defensa del territorio coincidió con un momento donde se estaba viviendo una grave crisis económica en Marmato. Esta se produjo principalmente por el abandono del pueblo por parte de la *Colombia Goldfields Ltd.* y la *Empresa Minera de Caldas*, las cuales pararon sus operaciones y se fueron, dejando varios pasivos y deudas. Posteriormente, a finales del año 2009 la *Medoro Resources Ltd.* que actualmente es una de las compañías canadienses que hacen parte de la GCG, retomó la dirección del proyecto de minería a gran escala y en el año 2010 dio inicio a nuevas operaciones mineras. Sin embargo, en esta ocasión las operaciones que realizó eran de tipo subterráneo en el sector conocido como Echandía ubicado en la parte alta del cerro.

La *Medoro Resources Ltd.* contaba con una estrategia de mercadeo conocida como ‘El camino hacia el desarrollo’ que prometía una explotación minera en palabras de la compañía:

¹⁰⁰⁶ *Ibid*

¹⁰⁰⁷ Entrevista realizada al empresario minero marmateño y titular de minas Yamil Ammar Cataño, fundador y Presidente del Comité Cívico Pro Defensa de Marmato, el 12 de octubre de 2017.

tecnificada, ambiental y socialmente sostenible. Sin embargo, tal como lo afirmó Lawrence Perkes, un operador de la compañía que fue enviado para valorar el terreno de las minas en Marmato, lo que esto realmente significaba era que “se iba a echar la montaña abajo”¹⁰⁰⁸. En una conversación que Perkes tuvo con los mineros adentro de una mina y donde les contó lo que él creía que iba a suceder y como se llevaría a cabo la implementación del proyecto de minería a cielo abierto, el operador de la compañía sostuvo lo siguiente:

“Lo he visto muchas veces y cuando esto pasa, simplemente el pueblo se acaba. (...) Lo que va a pasar es que les van a ofrecer un dinero por sus casas, lo que ellos consideren que es justo, no lo que ustedes consideren que es justo y si no dejan sus casas entonces van a traer a la fuerza pública y los van a sacar de aquí. Eso no es legal pero es lo que van a hacer y ellos van a hacer que eso sea legal. Nuestro contrato en Canadá cuando venimos a sitios como este, dice que solo debemos emplear mínimo el 30% de la población local. (...) yo me voy a ir dos años a África y sé que cuando regrese el pueblo, todo, va a desaparecer”¹⁰⁰⁹.

En este orden de ideas, y como parte de las acciones de defensa del territorio y de la minería tradicional en Marmato, en el mes de enero de 2010 se creó la Asociación de Mineros Tradicionales de Marmato más conocida como ASOMITRAMA, cuyos miembros también se organizarían años más tarde para interponer una acción de tutela en contra de la compañía (Ver Figura N°16 en la sección de Anexos). Dicha acción desencadenaría a su vez en dos sentencias de la Corte Constitucional Colombiana por medio de las cuales se tutelaron los derechos de los marmateños.

Sobre la razón de ser ASOMITRAMA y sobre los objetivos de esta asociación, su actual presidente Rubén Darío Rotavista Vanegas explica lo siguiente:

¹⁰⁰⁸ Documental *Marmato*, 2014., [DVD]. Bélgica : Marc Grieco. Disponible en: <http://www.marmatomovie.com/index.html#home-slider>.

¹⁰⁰⁹ *Ibid.*

“Me parecían muy injustas las decisiones que el gobierno nacional estaba tomando en su momento y las que sigue tomando con nosotros (...) ¿Qué queremos los mineros? Ser formales. Que a los mineros nos sigan tratando como antes del código del 2001. Cuando éramos de las personas más respetadas en este país por ser mineros. (...) Que el gobierno nos muestre así, no solo al país entero sino a nivel internacional. De que realmente nosotros no somos delincuentes. Nosotros somos personas que están trabajando y que se están ganando la vida honradamente (...). Así, nace ASOMITRAMA en el 2010 con el único propósito de defender la minería tradicional y el municipio de Marmato”¹⁰¹⁰.

En el mismo sentido, el dirigente Darío Arenas explica lo que ocurrió en el año 2010 cuando nació ASOMITRAMA y como en esa época, quienes se oponían al proyecto de la compañía empezaron a explicarle a la gente en qué consistían los llamados ‘Mitos de Medoro’. El dirigente sostiene lo siguiente:

“En ese momento nacen varios de los movimientos sociales, ‘Titanes de oro’, se reafirma el ‘Comité Cívico Pro Defensa de Marmato’ y hay un punto de quiebre que es la marcha de mayo del 2010, que fue la primera movilización por la defensa de Marmato (...) eso marca un antes y un después, porque era como que la gente, mucha a pesar de estar convencida de que era malo lo que venía no se sentía arropada ni se sentía respaldada por el resto, entonces la gente decía: pues yo estoy en contra, pero es que el poder de ellos es muy grande y aquí la gente no se interesa (...) salieron 5.000 personas de las cuales eran aproximadamente 3.500 de Marmato, una población de 9.000 habitantes. Entonces ahí la gente como que se dije a si misma: Uy! Carajo, esto es grande, esto es importante”¹⁰¹¹.

4.1.3. Entre la cara amable de la empresa y las acciones represivas.

¹⁰¹⁰ Entrevista realizada a Rubén Darío Rotavista Vanegas, Presidente de la Asociación de Mineros Tradicionales de Marmato – ASOMITRAMA, el 14 de octubre de 2017.

¹⁰¹¹ Entrevista realizada a Darío Arenas Villegas, líder social y político del Departamento de Caldas y ex candidato a la Cámara de Representantes, el 10 de octubre de 2017.

Por último, en el tercer periodo comprendido entre los años 2010 y 2012, la *Medoro Resources Ltd.* se fusionó con la GCG convirtiéndose en la empresa canadiense de oro más grande en Colombia¹⁰¹². De la junta directiva de esta compañía han hecho parte altos ex funcionarios del gobierno colombiano como la ex Ministra de Cultura (2002 – 2006) y ex Canciller (2006 – 2007) María Consuelo Araujo y el ex ministro de Minas y Energía (2006 – 2010) Hernán Martínez. En este periodo, la empresa empezó a emplear nuevas estrategias para ganarse la llamada ‘licencia social’ de la comunidad marmateña, impulsando distintas acciones para crear una buena imagen de la empresa en el pueblo. Dentro de las acciones que llevó a cabo la compañía se encuentran actividades culturales, recreativas, educativas y de infraestructura. Así, a mediados de 2011 la GCG promovió “la suscripción de convenios de inversión social con la administración municipal, el apoyo a algunos proyectos productivos e iniciativas comunitarias, las cuales estuvieron acompañadas de un amplio despliegue en los medios de comunicación”¹⁰¹³.

Las acciones de la GCG y de las empresas canadienses que la precedieron, y que se impulsaron en el marco de programas dentro de la llamada Responsabilidad Social Empresarial, tampoco han sido percibidas positivamente por parte de la comunidad marmateña. Así lo expresa Mario Tangarife quien afirma que:

“Estas empresas son expertas en comprar conciencias. Estas empresas son muy expertas en dar dádivas para que la gente simplemente diga: ellos son muy buenos. Además de que estas empresas también se cubren y se tapan mucho todo lo que hacen es a través de que ellos están cambiando de razón social a cada ratito (...) y la embarran y ya cambian de razón social y pasa a ser la GCG y ya la GCG dice no es que los malos eran ellos, empiezan a lavarle el cerebro a la gente, pero yo creo que la

¹⁰¹² Véase: Grancolombiagold.com, 2015, Gran Colombia Gold - Home. [online]. 2015. [Accessed 4 November 2015]. Disponible en: <http://grancolombiagold.com/Home/default.aspx>

¹⁰¹³ Lopera, “La parte alta del cerro es para los pequeños mineros. Sobre la vigencia del régimen minero especial para Marmato y su influencia en la construcción de territorialidad”, 138.

gente ya ha despertado mucho y ha tomado conciencia de que no es lo que digan las multinacionales”¹⁰¹⁴.

Sobre este punto, la ex gobernadora indígena Adriana Palomino, promotora del Comité Cívico Pro defensa de Marmato y de ASOMITRAMA explica como la comunidad empezó a sentir desconfianza hacia las personas que contrataba la empresa para diseñar y realizar los programas de inversión social y por qué la gente ya no percibía este tipo de acciones como positivas sino que empezaron a sentirse acosados por la misma compañía. Al respecto, sostiene lo siguiente:

“Ellos iban a las casas. Iban las trabajadoras sociales que son la parte mala de la compañía. Qué pena tener que decirlo. No todas son malas (...) pero la parte mala la ponían las trabajadoras sociales. Aquí chocaron con los marmateños y cuando no sabíamos (...) nos dejábamos con las dádivas que da la compañía (...) se metían en todo. Una reunión de salud, que eso es muy de la comunidad y del municipio, iban y se metían (...). Fueron hastiando a la gente (...) yo lo cuento por el pueblo indígena. (...) les preguntaban que como planificaban, que ¿qué le daban de comer a los pollos?, entonces fue una relación que ya a lo último nos hastiaron, que chocamos. Ya cuando iban a las casas a preguntar lo que ellos querían para poder ver en qué proyecto se metían después de hacer la encuesta, de jugar con las necesidades de la gente, la gente se hastió (...). Hacían los proyectos sociales para poderse ganar a la comunidad (...). Trajeron unos peruanos que ya son expertos en minería y en acabar con los territorios de Perú (...). Dijeron que nos iban a poner unos pollos y a que sembráramos yuca y plátano (...).”¹⁰¹⁵.

Dentro de proyectos de inversión social que se llevaron a cabo y a los que estuvo vinculada la compañía para ganarse la ‘licencia social’ de la comunidad marmateña, la gente recuerda

¹⁰¹⁴ Entrevista realizada al minero Mario Tangarife, vicepresidente de la Asociación de Mineros Tradicionales de Marmato – ASOMITRAMA, el 14 de octubre de 2017.

¹⁰¹⁵ Entrevista realizada a Adriana Palomino, ex gobernadora indígena, integrante del Comité Cívico Pro Defensa de Marmato y de la Asociación de Mineros Tradicionales de Marmato – ASOMITRAMA, el 14 de octubre de 2017.

especialmente la construcción del hospital y del ‘mega-colegio’, como se le denomina en la región, así como la pavimentación de un tramo largo de la carretera hasta la mitad del cerro. Sin embargo, todas estas obras tienen una característica en común, explica Bernardo Álvarez, gestor cultural y director de la Casa de la Cultura en Marmato (Ver Figura N° 17 en la sección de Anexos). Todas estas obras se hicieron en ‘El Llano’, es decir en la parte baja del cerro minero, que es el área donde la compañía quería reubicar al pueblo tras la construcción del proyecto de minería a gran escala, lo cual demuestra que la inversión social que se realiza donde está ubicada la locomotora minera se realiza en función de las necesidades del proyecto minero¹⁰¹⁶.

Bernardo afirma que las empresas llegan a Marmato y les ofrecen cosas como que “les van a poner un buen colegio” y que “en cierta medida eso les da calidad de vida pero ¿a costa de qué? ¿A costa de dejarles a ellos la montañita para que ellos puedan hacer minería?”¹⁰¹⁷. Bernardo explica que en comparación con el número de estudiantes que alberga el ‘mega-colegio’, ahora muy pocos niños estudian en la escuela que ha existido toda la vida en la cabecera municipal de Marmato, ubicada en la parte alta de la montaña. Sin embargo, también sostiene que esa escuela no la pudieron cerrar porque la profesora se opuso y dijo que ella se quedaba allí, así fuera con un solo estudiante¹⁰¹⁸. (Ver Figura N° 18 en la sección de Anexos).

En cuanto al traslado del hospital a la parte baja, explica que esa decisión ha causado nuevas dificultades para la población, debido a que cuando un minero tiene un accidente en la parte alta, que es donde se encuentran trabajando el mayor número de mineros de Marmato, ahora debe trasladarse a la parte baja para ser atendido, lo cual es extremadamente difícil sobre todo en casos de emergencia por el tiempo que tardan en trasladarse. A esto se suma el hecho de que el tramo de la carretera que pavimentó la compañía solo se hizo de la mitad del cerro hacia abajo, en la parte de ‘El Llano’, según explica la gente para presionar a la población a moverse a lo que se ha denominado como ‘el nuevo Marmato’ en donde se quiere trasladar el pueblo. Sobre este punto, Bernardo sostiene:

¹⁰¹⁶ Entrevista realizada a Bernardo Álvarez, gestor cultural y director de la Casa de la Cultura de Marmato, el 19 de octubre de 2017.

¹⁰¹⁷ *Ibid.*

¹⁰¹⁸ *Ibid.*

“Lo digo yo que me tocó venirme para ‘El Llano’. ¿Quién dijo que el desarrollo está en ‘El Llano’? (...) ¿Cómo es posible que en estos momentos se hable de unos mejoramientos de vivienda familiar a gente del campo por Dios? Y los van a traer acá a meterse a una mole de cemento (...) ¿De qué van a vivir?”¹⁰¹⁹.

También me explica que además de la Alcaldía lo único que no han podido trasladar es la Iglesia por la resistencia que ha puesto la gente y porque nadie quiere “meterse en esa vaca loca”, ya que la Iglesia se encuentra ubicada en el atrio, que es donde está la nueva plaza principal del pueblo en la parte alta después de que se produjo la famosa ‘avalancha’¹⁰²⁰. (Ver Figuras N° 19 y 20)

Por su parte, el minero marmateño Jesús Alberto Gallego me explica que para él no tiene sentido que la compañía diga que va a traer ‘desarrollo sostenible’ al municipio si en Marmato “son los mineros son los que sostienen la economía” y me dice que no se puede olvidar que en el himno de Marmato hay una parte que reza: “Triturando los oros el molino. El patrimonio a sus hijos le dan”. Asimismo cuestiona que la empresa haya construido el colegio y el hospital “a costa de que despojaron los de la cabecera municipal donde están los mineros”. Según Gallego, esto se explica porque la compañía siempre ha querido que los mineros se vayan de ahí¹⁰²¹.

Por otro lado, de manera paralela a la implementación de las diferentes acciones y estrategias que la compañía ha denominado de ‘inversión social’, también se desplegaron acciones de ‘tipo represivo’, las cuales estuvieron orientadas principalmente contra los mineros ubicados en la parte alta del cerro. En este sentido, se tomaron medidas para recuperar el control de las minas ocupadas por los llamados ‘guacheros’ por vía de amparos administrativos, denuncias

¹⁰¹⁹ *Ibid.*

¹⁰²⁰ *Ibid.*

¹⁰²¹ Entrevista realizada a Jesús Alberto Gallego, minero marmateño y co-fundador de la fundación ‘Titanes de oro’, el 13 de octubre de 2017.

penales y desalojos directos. Para ello se acudió a la acción conjunta de la fuerza pública y de la empresa de vigilancia privada que presta seguridad a la compañía minera¹⁰²².

Al respecto, la Corte Constitucional Colombiana hace una descripción de los siguientes hechos:

“El 31 de marzo de 2010, Minerales Andinos de Occidente S.A. interpuso ante la autoridad minera de la época –INGEOMINAS–, solicitud de amparo administrativo en contra de 15 personas determinadas y demás personas indeterminadas que estaban explotando la mina sin su autorización. La autoridad minera mediante resolución GTRM 751 del primero de septiembre de 2010 ordenó el desalojo y la suspensión inmediata y definitiva de los trabajos y obras mineras que realizaban los señores Mauricio Duque Moreno, Luis Antonio Bueno, Mario Tangarife, entre otros, dentro del área del contrato de concesión N° CHG-081. Para el efecto, se dio como fecha el 31 de marzo de 2011, la cual fue aplazada por solicitud de la personera del municipio de Marmato, sin que a la fecha se haya realizado”¹⁰²³.

De manera adicional, como parte de la estrategia de presionar a los mineros tanto por medio de acciones de ‘inversión social’ como por medio de acciones de tipo represivo, dentro de la estrategia para llevar a cabo el proyecto de minería a cielo abierto, en esa misma época la GCG también mejoró las ofertas de compra a los pocos empresarios que aún no habían vendido sus derechos de explotación o de indemnización para poseedores sin título, invitándolos a suscribir contratos de operación y también a participar del proyecto de minero, ofreciéndoles paquetes de acciones a las asociaciones cívicas y organizaciones en Marmato¹⁰²⁴.

¹⁰²² Lopera, “La parte alta del cerro es para los pequeños mineros. Sobre la vigencia del régimen minero especial para Marmato y su influencia en la construcción de territorialidad”, 138.

¹⁰²³ Corte Constitucional Colombiana, sentencia T-438 de 2015. Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/T-438-15.htm>.

¹⁰²⁴ Lopera, “La parte alta del cerro es para los pequeños mineros. Sobre la vigencia del régimen minero especial para Marmato y su influencia en la construcción de territorialidad”, 139.

Finalmente, a comienzos del año 2015 se sumaron nuevas restricciones a las ya existentes para la realización de las actividades de minería a pequeña escala. Al respecto, el personero del municipio de Marmato, denunció que “unos 1.000 mineros informales de la localidad están aguantando física hambre debido a la prohibición para la venta de oro por la nueva reglamentación”¹⁰²⁵. El funcionario denunció que la nueva regulación exige a los mineros contar con un registro o proceso de legalización para poder comercializar el metal. En este sentido, por la dificultad de cumplir con el requisito del Rucom (el Registro Único de Comercializadores Mineros) las autoridades les están reteniendo el oro a los productores afectando su sustento para vivir. Sobre este punto, el minero Fredy Muñoz señaló lo siguiente:

“Durante muchísimos años no ha habido ningún conflicto en cuanto a la comercialización del material que se extrae de la explotación minera. Solo hasta que las empresas multinacionales empezaron a traer sus inversiones acá al país y específicamente a Marmato es donde empieza a entrar un nuevo régimen normativo que le impide al minero comercializar el oro si no es a través del Rucom (...) entonces le impiden en su totalidad que los mineros puedan comercializar el oro. Lo que trae esto consigo es que los mineros empiecen a buscar la manera de cómo vender el material (...) esto no solo le trae pérdidas al minero sino que le trae pérdidas al país (...) eso lo único que trae es una especie de desfalco para la economía del mismo país (...)”¹⁰²⁶.

En relación con este aspecto, el empresario minero Yamil Ammar Cataño, cuyo padre era un comerciante libanés que llegó a Marmato en los años treinta y se casó con una riosuceña, explica que sin el Rucom cualquier policía puede decomisarle el oro a los mineros, además de restringirle la venta de explosivos a los mineros que son los insumos que necesitan para poder trabajar. Al respecto, afirmó lo siguiente:

¹⁰²⁵ Caracol Noticias, 2015, Personería denuncia grave crisis en Marmato, Caldas, por venta de oro. *Noticias Caracol* [online]. 10 de Febrero de 2015. [Consultado el 12 de Junio de 2015]. Disponible en: <http://www.caracol.com.co/noticias/regionales/personeria-denuncia-grave-crisis-en-marmato-caldas-por-venta-de-oro/20150210/nota/2626709.aspx>

¹⁰²⁶ Entrevista realizada al minero Fredy Muñoz el 17 de octubre de 2017.

“Aquí la minería que hacemos los marmateños nosotros la consideramos pequeña minería y minería informal. A pesar de que varios tenemos títulos pero en su mayoría no. Y esos títulos los conseguimos porque el gobierno nos obligó a conseguirlos, más no porque fuera lo razonable. Porque este es un pueblo de 500 años de tradición (...). Entonces el gobierno dicta normas para todo el país y nos involucran a nosotros cuando nosotros somos un caso especial (...). Y entonces eso ha conllevado a una serie de problemas como que el que no tiene un título, para el gobierno es un ilegal y si es un ilegal no tiene derecho a nada. Con una serie de determinaciones, de medidas que ha tomado, al no tener el título, al no tener derecho a nada entonces somos susceptibles de la persecución del mismo Estado a través de la policía, de todo (...). Si no tiene el título no tiene derecho a sacar el Rucom (...) sin ese Rucom cualquier policía puede decomisar el oro que lleve un minero y así ha sucedido, sin ese Rucom, no podemos adquirir insumos como explosivos que son propios para la minería. En este pueblo siempre se han manejado cantidades de dinamita y aquí no se ven actos de terrorismo porque se ha manejado con responsabilidad pero eso no lo entiende el gobierno (...)”¹⁰²⁷.

Según don Yamil “En lugar de perseguir a los pequeños mineros” se debería “retomar lo que antes era el Estado” explicando que antes había una administración delegada del Ministerio de Minas que regulaba la minería de oro en Marmato, que era el principal centro de minería de oro a donde llegaba mucha gente del país¹⁰²⁸. Asimismo, el minero José Dumar Vélez quien es uno de los accionantes de la acción de tutela que interpusieron los mineros tradicional en el año 2014 en contra de Minerales Andinos de Occidente y de la Agencia Nacional de Minería, explicó como esta nueva reglamentación ha afectado a los mineros informales y especialmente a aquellos que han tenido que dedicarse a la ‘guacha’ o al ‘guacheo’ después de que se produjo el cierre de las minas por parte de la compañía. Al respecto, Dumar sostiene lo siguiente:

¹⁰²⁷ Entrevista realizada al empresario minero marmateño y titular de minas Yamil Ammar Cataño, fundador y Presidente del Comité Cívico Pro Defensa de Marmato, el 12 de octubre de 2017.

¹⁰²⁸ *Ibid.*

“Después de la reglamentación fue que comenzó todo este caos acá en Marmato, ya Usted no tiene la libertad para negociar el oro. Los intermediarios también están en una problemática porque si Usted no tiene títulos o una justificación de donde salió el oro no es fácil comercializar el metal. (...) Los intermediarios empiezan a manejar unos precios sumamente bajos y a raíz de esto para los ‘guacheros’ como los denominan, es muy difícil trabajar, porque los insumos tienen unos altos costos pero el oro a partir de la reglamentación tiene un muy bajo precio. Entonces no compensa una cosa con la otra”¹⁰²⁹.

Por su parte, algunas autoridades como el personero de Marmato han señalado que esta problemática se suma al desempleo creciente en la zona que se produjo como consecuencia de la compra de la mayoría de las minas por parte de la compañía canadiense, las cuales están abandonadas, su acceso está prohibido a los mineros, y solo sirven para la especulación de la compañía en el sistema financiero, mientras se define el proceso de explotación, ya que cuando la compañía entró en crisis, anunció la venta de las minas¹⁰³⁰.

4.2. La disputa entre la minería tradicional a pequeña escala y la gran minería en la jurisdicción constitucional.

4.2.1. Desarrollo vs. desarrollo(s).

Tal como se explicó en las secciones anteriores de este capítulo, para los mineros tradicionales y en general para la comunidad marmateña, la construcción del proyecto minero a gran escala que quiere realizar la compañía canadiense, guarda correspondencia con un modelo de desarrollo extractivista, que está articulado a su vez con la llamada minería transnacional, la cual corresponde a unos pilares de acumulación y de crecimiento económico permanente, a la

¹⁰²⁹ Entrevista realizada a José Dumar Vélez, minero y accionante de la tutela que dio lugar a las sentencia T-438 de 2015 y SU-133 de 2017 de la Corte Constitucional Colombiana, el 12 de octubre de 2017.

¹⁰³⁰ Caracol Noticias, 2015, Personería denuncia grave crisis en Marmato, Caldas, por venta de oro. *Noticias Caracol* [online]. 10 de Febrero de 2015. [Consultado el 12 de Junio de 2015]. Disponible en: <http://www.caracol.com.co/noticias/regionales/personeria-denuncia-grave-crisis-en-marmato-caldas-por-venta-de-oro/20150210/nota/2626709.aspx>

vez que implica la alteración en la forma tradicional de realizar minería en el municipio minero y una transformación drástica de la visión del desarrollo que se deriva de aquella. Al respecto, Eulises Lemus, habitante marmateño y reconocido mineralogista sostiene lo siguiente:

“La gente ha creído que desarrollo es hacer grandes carreteras y altos edificios y la gente durmiendo en las calles y aguantando hambre. Eso no es desarrollo. (...) Desarrollo es una región donde haya empleo. Donde Usted tenga la capacidad de tener el mínimo vital y de darle la mano a quien viene caído”¹⁰³¹.

Por esto, don Eulises explica que si el Estado protegiera a los pequeños emprendimientos mineros que es como se ha denominado la forma en que se organizan las actividades de pequeña minería en el municipio “se mantendría el desarrollo”¹⁰³². Contrario a lo que pasaría si llegara la compañía y realizara la llamada gran minería, bajo la cual según Eulises “no habría desarrollo porque les quitaría la posibilidad de vida y de subsistencia”¹⁰³³. De manera similar, Johan Bolaños, ex concejal y ex candidato a la Alcaldía de Marmato explica que:

“En la parte alta que es donde está concentrada la mayor cantidad de minas en Marmato (...) es totalmente diferente. Nosotros hablamos de coches y de cables. Ellos hablan de locomotoras. Manejan sus retroexcavadoras. Tienen plantas de beneficio donde pueden triturar y moler lo que se puede sacar en Marmato en un mes. Ellos lo pueden moler en un día. Es mucha la diferencia. (...). Cuando unas personas que no son de acá, de Marmato ni del país, vienen a nuestro pueblo y sin pedir permiso ni autorización irrumpen en nuestra cultura, cambian completamente nuestra idiosincrasia, nuestra forma de pensar, irrumpen en lo máspreciado que puede tener un ser humano que es la tranquilidad, pasan por encima de todos los derechos de la gente

¹⁰³¹ Entrevista realizada al marmateño y experto en mineralogía Eulises Lemus, el 12 de octubre de 2017.

¹⁰³² *Ibid.*

¹⁰³³ *Ibid.*

(...) entonces no entiendo que es lo que pasa (...).¹⁰³⁴ (Ver Figuras N° 21, 22 y 23 en la sección de Anexos).

Haciendo referencia a los hechos atrás descritos que guardan relación con el cierre de minas por parte de la compañía y las acciones que implicaron la destrucción de los instrumentos y herramientas de trabajo de los mineros marmateños, el ex candidato a la alcaldía cuestionó la promesa del desarrollo de la compañía señalando que:

“Si a un ser humano como yo, de 46 años de edad, que vio como la transnacional compraba molinos y minas, y cogía las plantas de beneficio, las desmantelaba, a las mesas de concentrar les boleaban hacha y acetileno, y a las otras cosas les boleaban pulidora, machete, para destrozar nuestra cultura y nuestra identidad ¿Yo le llamaría a eso desarrollo? No. (...). Desarrollo para mi es que alguien ingrese a mi territorio, me pida permiso primero, me informe, y yo comience a tener un periodo de análisis, de pensar, de que me permitan ser muy democrático (...) hablar, discutir, bueno, pero aquí no. Aquí vinieron, irrumpieron, vamos a hacer esto y se pararon encima de los marmateños”¹⁰³⁵.

En general, las personas con las que tuve la oportunidad de hablar coincidían en que las acciones que había emprendido la compañía en contra de los mineros tradicionales de Marmato, de las minas y de sus instrumentos de trabajo, no respondían a una idea del desarrollo. Para ellos no era posible que el desarrollo viniera de una serie de atropellos como los que habían sufrido desde la llegada de la compañía. Adriana Palomino me explicó como la gente había empezado a desconfiar de la promesa del desarrollo de la compañía y afirmó lo siguiente:

“Cuando ellos hablan de la palabra desarrollo, el desarrollo para ellos es destrucción, desolación, como desesperanza, desestabilidad de un pueblo, todo lo que comience con

¹⁰³⁴ Entrevista realizada al ex concejal, ex candidato a la alcaldía de Marmato y empresario minero marmateño, Johan Bolaños, el 13 de octubre de 2017.

¹⁰³⁵ *Ibid.*

la ‘d’, destrucción, desconfianza (...) para querer tapar lo malo que hacen y lo maquillan con la responsabilidad social (...) engolosinan a la gente con esos proyectos que es responsabilidad del Estado y que el Estado no los hace (...)”¹⁰³⁶.

Igualmente, las personas con las que hablé en el marco de las entrevistas que realicé, también coincidían en señalar la relación que existe para los marmateños entre la idea del desarrollo y la posibilidad de seguir realizando actividades de minería tradicional a pequeña escala. Sobre este punto, enfatizaban en que en caso de ejecutarse o de llevarse a cabo el proyecto de la compañía, y teniendo en cuenta la maquinaria y las ventajas de tecnificación con que esta contaba, era probable que mucha gente se quedara sin empleo. Contrario a lo que ocurría con la pequeña minería que empleaba alrededor de 4.000 personas. Sobre este punto, don Yamil Ammar me explicó lo siguiente:

“El desarrollo es que la sociedad esté bien. Que la comunidad esté bien. En este momento en Marmato hay por lo menos unas 4.000 personas que de forma directa dependen de la minería. Con la llegada de una compañía que pretende desarrollar un proyecto a cielo abierto, el personal es de más o menos 1.000 personas, mientras montan las maquinarias y todo eso. Después ya son las máquinas las que trabajan. Y ese personal para manejar esas máquinas casi nunca es de la región (...). Entonces, ¿De que se beneficia? De pronto la Nación de forma no tan perdurable como con la pequeña minería si recibe unos recursos grandes (...). Pero en vez de fomentar el empleo, el empleo desaparece.”¹⁰³⁷

Por su parte, el Presidente de ASOMITRAMA, Rubén Darío Rotavista explicó que la forma de hacer minería de la compañía implica ciertas transformaciones que no se compaginan con la visión del desarrollo de la comunidad marmateña ni con la relación que tiene esta visión con su cultura minera. Al respecto, señaló lo siguiente:

¹⁰³⁶ Entrevista realizada a Adriana Palomino, ex gobernadora indígena, integrante del Comité Cívico Pro Defensa de Marmato y de la Asociación de Mineros Tradicionales de Marmato – ASOMITRAMA, el 14 de octubre de 2017.

¹⁰³⁷ Entrevista realizada al empresario minero marmateño y titular de minas Yamil Ammar Cataño, fundador y Presidente del Comité Cívico Pro Defensa de Marmato, el 12 de octubre de 2017.

“¿Que han querido ellos? Venir y acaparar todo (...). La gran minería no genera empleo. Porque ellos meten unas volquetas de tres metros de alto las llantas y meten unos bulldozer grandísimos y meten un Jumbo a romper que genera 500 o 600 huecos. Eso no genera empleo. Y se ve en La Guajira. Y tampoco genera desarrollo (...). Habría que mirar los parámetros de desarrollo. El gobierno tiene su plan de desarrollo nacional. Nosotros tenemos un plan de desarrollo como comunidades. Para nosotros ¿Qué es el desarrollo desde el punto de vista del minero? Tener su casa propia. Tener una familia. Tener su salud y tener obviamente forma de sostenerse”¹⁰³⁸.

Sobre este punto, me llamó especialmente la atención lo señalado por el minero Johan Bolaños, quien en una entrevista realizada en el marco de esta investigación, afirmó lo siguiente:

“Existe un Marmato de más de 500 años de historia. De cultura, de tradición, de trabajo, de vida, de arraigo, de muchas cosas. Entonces ellos vienen a comprar unas minas. Entonces más o menos el 3% de la población de Marmato pueden tener minas y molinos. Lo que yo digo, es que los marmateños nacidos y criados acá que tienen nuevas generaciones, pero que no tienen molinos ni minas que vender, entonces ¿qué pasa ahí? ¿por qué no tenemos una mina o un molino, no tenemos territorio? o ¿simplemente porque yo tenga una mina y un molino y tenga un título minero y lo venda dejo de ser marmateño acaso?”¹⁰³⁹.

Por otro lado en el marco de las entrevistas que realicé en Marmato durante el desarrollo de esta investigación, también me llamó la atención que todas las personas a las que entrevisté, a pesar de desempeñar roles diferentes en el municipio, coincidían en otorgarle una gran importancia al papel de ‘las generaciones futuras’ en la actividad minera que se realiza en Marmato. Cuando le pregunté a diferentes miembros de la comunidad marmateña por el tipo

¹⁰³⁸ Entrevista realizada a Rubén Darío Rotavista Vanegas, Presidente de la Asociación de Mineros Tradicionales de Marmato – ASOMITRAMA, el 14 de octubre de 2017.

¹⁰³⁹ Entrevista realizada al ex concejal, ex candidato a la alcaldía de Marmato y empresario minero marmateño, Johan Bolaños, el 13 de octubre de 2017.

de minería que se realizaba en el municipio y sobre las similitudes o diferencias que tenía aquella con las actividades mineras que quería llevar a cabo la compañía canadiense, todas las personas entrevistadas coincidieron en afirmar que el proyecto a gran escala de la compañía estaba concebido para realizarse en un periodo de tiempo determinado que se estimaba aproximadamente entre veinte y treinta años, tiempo en el cual se pretendía extraer todo el oro del cerro de Marmato.

Este aspecto era percibido por las personas entrevistadas como especialmente problemático. Según ellos, así como sus ancestros les habían dejado el cerro para sacar el oro que ‘necesitaban para vivir’, ellos querían hacer lo mismo con sus descendientes y dejarles a sus ‘futuras generaciones’ el patrimonio que ellos también habían heredado desde tiempos ancestrales. Por esta razón, las personas con las que tuve la oportunidad de dialogar me manifestaron que para los habitantes de Marmato no tiene sentido extraer todo el oro de la montaña en un término de veinte o treinta años, ni agotar en un periodo limitado de tiempo los recursos de los cuales derivan su sustento, así como el patrimonio que quieren dejarle a sus hijos y nietos. Al respecto, el minero Mario Tangarife sostuvo lo siguiente:

“La minería en Marmato siempre ha sido la misma. Desde que se inició siempre ha sido una minería de socavón, una minería que se hace a pala y pica como llamamos nosotros, con un martillo, un taladro, una barra. (...) Lo tradicional es porque es de tradición porque hace muchos años nuestros abuelos, nuestros tatarabuelos que lo han hecho, nos enseñaron esa tradicionalidad que es la minería, como la minería es el único sustento para nosotros y de tradición en tradición hay que cuidar la mina. Hay que seguir porque ese es el sustento para Usted, para su familia, para sus hijos, sus nietos (...)”¹⁰⁴⁰.

De manera similar, el minero Dumar Vélez manifestó que:

¹⁰⁴⁰ Entrevista realizada al minero Mario Tangarife, vicepresidente de la Asociación de Mineros Tradicionales de Marmato – ASOMITRAMA, el 14 de octubre de 2017.

“Nosotros tenemos aquí más de 500 años de estar trabajando una minería tradicional (...). La compañía viene, hace un proyecto donde va a dejar un desierto en menos de 70 años. Cuál es el futuro de esa tradición para nuestras generaciones (...). Ellos no van a tener ningún tipo de recurso más adelante. La compañía va a venir, va a sacar los recursos, va a dejar esto convertido en un desierto y se va a ir (...). Entonces esa es una de las razones por las cuales no es lo mismo a como veníamos trabajando artesanalmente, a como ellos pretenden trabajar en este momento en este pueblo (...). Nosotros en este momento no vemos viable minería a gran escala en Marmato (...) porque tendríamos vida presente pero no quedaría vida futura”¹⁰⁴¹.

La especial importancia que tiene para los habitantes de Marmato el papel de las ‘generaciones futuras’ en la actividad minera del municipio y en la forma en la que esta se realiza, refleja el entendimiento que tienen estos actores de la minería y la territorialidad que como se explicó en la introducción de este capítulo, trasciende la dimensión económica de la relación con el territorio. Esta visión se aleja de la lógica de acumulación de recursos que implica el proyecto de minería a gran escala, el cual responde a una visión del desarrollo económico en su sentido más clásico. La noción de desarrollo que tienen los habitantes de Marmato y que pude percibir hablando con diferentes actores, se asemeja más a otras visiones del desarrollo como las que se mencionaron en las primeras secciones de esta tesis, las cuales, cuestionan la lógica de ‘acumulación’ en la actividad minera. Tal es el caso de la visión de los teóricos posdesarrollistas¹⁰⁴² o incluso de la visión derivada de la teoría del ‘desarrollo sostenible’¹⁰⁴³ que le otorga una especial importancia al papel de las ‘futuras generaciones’ en la empresa del desarrollo.

La lógica acumulativa en el desarrollo de las actividades mineras impulsadas por las compañías que han llegado en las últimas décadas a Marmato, es uno de los elementos que ha persistido y que se tratado de reinsertar permanentemente desde tiempos coloniales, y que refleja la relación de continuidad entre la colonia y las instituciones políticas y jurídicas

¹⁰⁴¹ Entrevista realizada a José Dumar Vélez, minero y accionante de la tutela que dio lugar a las sentencia T-438 de 2015 y SU-133 de 2017 de la Corte Constitucional Colombiana, el 12 de octubre de 2017.

¹⁰⁴² Véase: capítulo I de esta tesis.

¹⁰⁴³ Véase: capítulo III de esta tesis.

modernas, a través de la minería de oro. Lo anterior también coincide con lo señalado por Álvaro Gärtner, quien afirma que “la filosofía española con el oro, desde los gobernantes hasta el último minero, fue simplemente acumuladora”¹⁰⁴⁴.

4.2.2. El dilema de defender el territorio ‘en las calles’ o ‘en los tribunales’.

Teniendo en cuenta que el proyecto de la compañía, ha sido percibido en general por los habitantes de Marmato como una amenaza para la actividad de la cual se deriva su principal sustento para vivir, y dada la imposibilidad cada vez mayor de los pequeños mineros para continuar explotando tradicionalmente y de manera autónoma las minas en el municipio, en años recientes se dieron algunas discusiones entre algunos miembros de la comunidad sobre si se debía acudir o no a algunos instrumentos jurídicos y vías legales tales como la acción de tutela para reclamar el derecho a la consulta previa con el objetivo de defender su territorio, especialmente por los alcances restringidos del derecho en este tipo de acciones.

En el marco de esta investigación tuve la oportunidad de hablar particularmente con dos líderes que habían participado activamente en algunas de esas discusiones, que se concentraron principalmente en debatir si era conveniente o no interponer una acción de tutela invocando el derecho a la consulta previa de las comunidades indígenas y afrodescendientes que estaban asentadas en Marmato, algunas de las cuales realizaban actividades de minería tradicional en el municipio. Tal como se mencionó en líneas anteriores, no solo el 17% de la población marmateña es indígena y el 56% es afrodescendiente, sino que miembros de la comunidad indígena Cartama y de la comunidad afrodescendiente ASOJOMAR han venido realizando tradicionalmente actividades de minería de manera artesanal e informal. Esta circunstancia explica por qué a propósito del conflicto minero en Marmato, emergió la discusión sobre si era conveniente acudir o no a la consulta previa por medio de la acción de tutela y si debía utilizarse como mecanismo para hacerle frente de manera particular a la orden de desalojo de la mina Villonza, y de manera general, al proyecto de la compañía canadiense.

¹⁰⁴⁴ Gärtner, *Los misteres de las minas*, 55.

Adriana Palomino, mujer marmateña, ex gobernadora indígena e integrante del Comité Cívico Pro Defensa de Marmato y de la Asociación de Mineros Tradicionales de Marmato, al respecto explica lo siguiente:

“La minería que en realidad se viene desarrollando desde tiempos inmemorables digo yo, porque la minería no solo data desde 1492, que la humanidad lo data como la llegada de los europeos, de la gente que vino de ultramar, sino de los años que estábamos los pueblos originarios que son mis ancestros los moragas, los cartamas, los sopías (...) ese era el modo de vida y el estilo de vida que llevaban mis ancestros por eso el cerro de Marmato (...) entonces la minería no ha sido una cosa nueva en Marmato, que ha venido satanizando el gobierno diez años atrás, que dice que la minería es ilegal. Nosotros venimos de una minería ancestral tradicional (...)”¹⁰⁴⁵.

De acuerdo a lo establecido en el ordenamiento jurídico colombiano¹⁰⁴⁶, las autoridades nacionales deben garantizar la participación de las comunidades y consultar a los pueblos indígenas y tribales, incluyendo las comunidades afrodescendientes – negras, palenqueras y raizales – cuando se prevean medidas administrativas o legislativas que puedan afectarlas directamente.

Según la Corte Constitucional Colombiana, la explotación de los recursos naturales de los territorios indígenas ha de ser compatible con la protección que el Estado debe brindar a los pueblos y comunidades para garantizar su integridad económica, social y cultural. En palabras

¹⁰⁴⁵ Entrevista realizada a Adriana Palomino, ex gobernadora indígena, integrante del Comité Cívico Pro Defensa de Marmato y de la Asociación de Mineros Tradicionales de Marmato – ASOMITRAMA, el 14 de octubre de 2017.

¹⁰⁴⁶ El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) es el instrumento que regula en el ámbito internacional la consulta previa, y fue incorporado al ordenamiento jurídico colombiano por medio de la Ley 21 de 1991. Asimismo, en la sentencia C-864 de 2008 la Corte Constitucional de Colombia señaló expresamente que dicho Convenio hace parte del bloque de constitucionalidad. El concepto de bloque de constitucionalidad hace referencia a aquellas normas y disposiciones que, si bien no hacen parte del texto constitucional, son consideradas parte integral de la Constitución, como es el caso de los tratados internacionales en materia de derechos humanos. Al respecto, la Corte Constitucional colombiana ha señalado explícitamente que los convenios emanados de la Organización Internacional del Trabajo hacen parte del derecho interno y que algunos de ellos forman parte en estricto sentido del bloque de constitucionalidad. Ver: Corte Constitucional, sentencia C-617 de 2008. Magistrado Ponente: Rodrigo Escobar Gil.

de la Corte, esta idea de integridad constituye un derecho fundamental de las comunidades debido a que está estrechamente relacionado con su supervivencia como grupo humano y como cultura. De esta manera, para asegurar la supervivencia de los grupos y comunidades étnicas es indispensable que se reconozca su derecho a la participación en decisiones que impliquen la explotación de recursos naturales en sus territorios¹⁰⁴⁷. Al respecto, una de las líderes con las que hablé en el 2014 y quien era partidaria de acudir a la consulta previa como mecanismo de defensa de su territorio, me explicó que ella percibía como positiva la estrategia de acudir a este mecanismo, porque en caso de ganar la acción de tutela, el pueblo de Marmato contaría con el aval y con la protección del mismo Estado para seguir desarrollando actividades de minería a pequeña escala de manera tradicional y artesanal. Por esta razón, ella consideraba que acudir a este mecanismo era la mejor opción con la que contaba la comunidad.

Sin embargo, ese mismo año otro de los líderes me manifestó que tenía serias dudas sobre si acudir a la consulta previa era lo más conveniente para defender el territorio de Marmato y hacerle frente al proyecto de minería a gran escala de la GCG. Sus dudas obedecían a que por un lado, existía un riesgo de que no les fuera concedida la acción de tutela con la que se pretendía proteger el derecho a la consulta previa de las comunidades afectadas; y por otro lado, incluso en el caso en que les fuera concedida la tutela, tampoco había claridad sobre si los resultados de la consulta eran obligatorios o no. Además, él tenía conocimiento sobre algunos casos en diferentes partes del territorio colombiano, en los que como consecuencia de los procesos de consulta impulsados por otras compañías, la comunidad se había dividido. Por estas razones, este líder que no estaba convencido de acudir la consulta previa, me explicó que él consideraba más conveniente que la gente siguiera defendiendo el territorio de Marmato ‘en las calles’, a través de acciones de movilización social.

Finalmente, Darío Arenas líder social y político en el Departamento de Caldas y ex candidato a la Cámara de Representantes me explicó como se desencadenó dicha discusión. Como resultado de la misma y en búsqueda de los caminos posibles para resolver la problemática

¹⁰⁴⁷ Corte Constitucional Colombiana. Sentencia SU-039 de 1997. Magistrado Ponente: Antonio Barrera Carbonell.

que se presentó en Marmato con la llegada de la transnacional, la gente escogió apostarle a la consulta. Según el dirigente “lo que ha habido es una decisión de coger el toro por los cachos de decir metámonos a la consulta y hagámoslo bien”¹⁰⁴⁸. Por esto, Darío sostiene que actualmente la discusión es otra, “hoy la discusión no es tanto si estamos o no de acuerdo sino qué vamos a hacer porque ya es una orden”¹⁰⁴⁹. Darío explica que a pesar de los temores que había de acudir a la consulta por los efectos contraproducentes que esta puede traer y teniendo en cuenta otras experiencias de procesos de consulta previa en el país, la gente optó por la consulta en un momento crucial para el pueblo, en el que se iban a ejecutar unas órdenes de desalojo en contra de los mineros. Así, sobre la decisión que adoptó la comunidad de acudir a la consulta para defender su territorio y la minería tradicional, Darío señaló lo siguiente:

“Como la legislación minera, como las instituciones mineras, como todo el campo minero en el país está armado para que no haya minería tradicional nacional (...) lo que hacen las comunidades cuando se organizan es buscar salidas porque es evidente que no pueden aceptar esa legislación de buenas a primeras y decir: es que no hay salida!”¹⁰⁵⁰.

4.2.3 La sentencia T-438 de 2015: La protección constitucional de los pueblos indígenas Cartama y de las comunidades afrodescendientes de Marmato.

Como consecuencia del debate atrás señalado sobre cuál era la mejor estrategia para defender el territorio de Marmato, algunos miembros de la comunidad decidieron interponer la acción de tutela y a pesar de las dudas que tenían sobre los efectos de este mecanismo, decidieron apostarle a la consulta previa. Así, Orlando de Jesús Ramírez Rincón, Jaime Arturo Ramos Ortiz, José Dumar Vélez y Carlos Arturo Botero Gaviria, interpusieron la acción de tutela en contra de la Alcaldía Municipal de Marmato, Caldas, y la Agencia Nacional de Minería y *Minerales Andinos de Occidente S.A.*

¹⁰⁴⁸ Entrevista realizada a Darío Arenas Villegas, líder social y político del Departamento de Caldas y ex candidato a la Cámara de Representantes, el 10 de octubre de 2017.

¹⁰⁴⁹ *Ibid.*

¹⁰⁵⁰ *Ibid.*

Los accionantes alegaron que el cierre y suspensión de la mina en la que ellos ejercían de manera tradicional actividades de minería artesanal e informal habían provocado su afectación y la vulneración de sus derechos al debido proceso, al trabajo, a la libertad para ejercer profesión u oficio, al mínimo vital y a la consulta previa. Como consecuencia de la acción interpuesta, el 13 de julio de 2015 la Corte Constitucional Colombiana por medio de la sentencia T-438 de 2015 decidió conceder la tutela, la cual, había sido negada en las dos instancias anteriores, primero por el Juzgado Penal del Circuito de Riosucio, Caldas y luego por la Sala de Decisión Penal del Tribunal Superior de Manizales, Caldas. El tribunal constitucional resolvió proteger el derecho fundamental a la consulta previa de la comunidad indígena Cartama y de la comunidad afrodescendiente ASOJOMAR que se han dedicado a la minería artesanal en la mina Villonza, localizada en la parte alta del cerro El Burro del municipio de Marmato, Caldas.

La Corte ordenó al mismo tiempo a la empresa GCG y a *Minerales Andinos de Occidente S.A.* suspender inmediatamente las actividades de minería a gran escala que se estuvieran realizando directamente o por interpuesta persona en la parte alta del cerro El Burro y específicamente en la mina Villonza del municipio de Marmato. La Corte argumentó que “la falta de consulta previa a la comunidad indígena y afrodescendiente que se dedica a la explotación minera en la mina Villonza, de cuya pretermisión se derivaría el quebrantamiento de derechos fundamentales de quienes acudieron a la tutela y sus comunidades, hace evidente que esta acción es la vía idónea y expedita para lograr el amparo de tales derechos”¹⁰⁵¹.

El tribunal constitucional también afirmó que se encontraba probado que la mina Villonza había sido “explotada artesanal e informalmente por miembros de la comunidad indígena Cartama y por miembros de la comunidad afrodescendiente ASOJOMAR, por lo que sí era necesario el agotamiento del proceso consultivo, teniendo en cuenta que dicha mina constituye el ámbito de sus actividades culturales y económicas”¹⁰⁵². La Corte señaló por un lado, que las personas de

¹⁰⁵¹ Corte Constitucional Colombiana, sentencia T-438 de 2015. Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/T-438-15.htm>.

¹⁰⁵² *Ibid.*

dichas comunidades necesitaban seguir explotando la mina, teniendo en cuenta que de ella derivaban su sustento diario; y por otro lado, que al existir un nexo desde tiempos ancestrales entre el territorio y la supervivencia cultural y económica de la comunidad indígena Cartama y afrodescendiente ASOJOMAR, el derecho a la consulta previa constituía un instrumento necesario para la protección de la diversidad étnica y cultural de dichas comunidades, y que su violación provocaba a su vez la violación de otros derechos de las comunidades afectadas, tales como la autonomía e integridad cultural y social¹⁰⁵³.

4.2.4. La nulidad de la decisión del tribunal constitucional.

Meses después de la decisión adoptada por la Corte, por medio de la cual se ordenó a la GCG suspender sus actividades orientadas a desarrollar el proyecto de minería a gran escala en el municipio, la sentencia fue declarada nula por medio del Auto 583 de 2015 como consecuencia de las acciones de nulidad interpuestas el 9 de septiembre de 2015 por *Minerales Andinos de Occidente S.A.*, la cual a su vez fue a su vez coadyuvada por el Ministerio de Minas y Energía; el 18 de septiembre de 2015 por Alberto Castro Saldarriaga cotitular del título minero CHG-081 de 2002; y el 24 de septiembre de 2015 por la Agencia Nacional de Minería.

Dentro de las causales de nulidad invocadas, la Corte acogió la relacionada con la ‘indebida integración del contradictorio’ por no haber vinculado al proceso al señor Alberto Castro Saldarriaga quien junto con *Minerales Andinos de Occidente S.A.* y la sociedad *Mineros Nacionales S.A.S.*, se consideraba cotitular del título minero CHG-081 de 2002. Según la Corte, al no vincular al proceso al señor Castro Saldarriaga se vulneró su derecho al debido proceso por no permitírsele ejercer su derecho de contradicción dentro del proceso.

4.2.5. La sentencia SU-133 de 2017: La protección del derecho a la participación y del derecho a la consulta previa.

¹⁰⁵³ *Ibid.*

Posteriormente, la Corte Constitucional emitió una segunda sentencia corrigiendo los errores de la primera sentencia: la T-438 de 2015. La naturaleza de esta segunda decisión que fue adoptada por nueve magistrados en sala plena, no solo adquirió una importancia mayor que la anterior por tratarse de una sentencia de unificación, sino que tuteló nuevamente el derecho a la consulta previa de las diferentes comunidades de Marmato. Esta nueva sentencia fue emitida el 28 de febrero de 2017 con ponencia del Magistrado Luis Ernesto Vargas Silva y con Salvamento de Voto de los magistrados Luis Guillermo Guerrero, Alejandro Linares Cantillo y Antonio José Lizarázo Ocampo.

En esta ocasión la Corte precisó en su decisión que se iba a referir fundamentalmente a dos hechos: *primero*, a la cesión de títulos mineros a la compañía GCG en la parte alta del cerro y *segundo*, al proceso de amparo administrativo sobre el título CHG-081 en virtud del cual se ordenó cerrar y desalojar la mina¹⁰⁵⁴. Específicamente, el tribunal señaló que su objetivo era determinar por un lado, si la autorización de dicha cesión había vulnerado el derecho a la participación de los mineros tradicionales de Marmato y el derecho a la consulta previa de las comunidades indígenas y afrodescendientes que habitan el municipio y, por otro lado, si la orden de cerrar y desalojar la mina Villonza había vulnerado el debido proceso de los peticionarios o había provocado la amenaza de sus derechos fundamentales al mínimo vital, al trabajo y a la libertad de oficio.

¹⁰⁵⁴ Es importante recordar lo explicado en las secciones anteriores de este capítulo sobre el origen del contrato CHG-081, que este fue el resultado de la estrategia de formalización minera y particularmente del programa de integración de los tres niveles de la zona alta del cerro que fue impulsado por Minercol. Este programa se impulsó como respuesta a la dificultad que tenía el catastro minero de inscribir los títulos de esa parte del cerro, en el marco del programa de formalización de la ley 141 de 1994, por estar organizados los títulos en cotas, es decir en la misma áreas pero a diferente altura. Para superar esa dificultad y poder llevar a cabo la formalización de los títulos del área, Minercol propuso la integración de la parte alta por medio de la elaboración de un contrato de mediana minería para cada nivel suscrito por todos los titulares del respectivo nivel. Esta solución que constituyó en últimas la reordenación de los títulos sobre un sistema de cotas trajo como resultado un único contrato: el CHG-081, que pudo inscribirse finalmente en el catastro minero. Al respecto, también es importante aclarar que en el contexto en el que se logró la elaboración y la firma de este contrato existían unos empresarios interesados en comprar a los pequeños mineros sus derechos de explotación, para lo cual necesitaban los títulos debidamente registrados; unos mineros locales interesados en tener derechos legales sobre sus minas; y por último, unas autoridades interesadas en agrupar a los pequeños mineros en un solo contrato y poder negociar con un solo contratante. Véase: Lopera, “La parte alta del cerro es para los pequeños mineros. Sobre la vigencia del régimen minero especial para Marmato y su influencia en la construcción de territorialidad”, 130 - 132.

En cuanto al primer hecho, los accionantes alegaron que dicha cesión había afectado el orden social de Marmato el cual había sido estructurado históricamente a partir de la distribución del cerro entre los pequeños y medianos mineros. Los mineros tradicionales señalaron que la decisión de esa cesión debió contar con un espacio de información, participación y concertación dado que los mineros tradicionales, entre quienes se encuentran miembros de comunidades étnicas, han explotado tradicionalmente el recurso aurífero en la zona y que las comunidades indígenas y afrodescendientes debieron ser consultadas por medio del mecanismo de la consulta previa.

Por su parte, en cuanto a la orden de cerrar y desalojar la mina Villonza en el marco del proceso de amparo administrativo, los accionantes alegaron que no fueron notificados de dicho trámite y que la orden de desalojo había vulnerado sus derechos al trabajo, al mínimo vital y a la libertad de oficio, teniendo en cuenta que su sustento y el de sus familias dependen de los emprendimientos de pequeña minería que tradicionalmente han realizado en la zona alta del cerro El Burro.

En este orden de ideas, la Corte se dispuso a verificar principalmente “si las cesiones podían afectar a los marmateños de un modo que demandara la previsión de espacios participativos que les permitieran acceder a la información necesaria para valorarlas e intervenir en el diseño de las medidas encaminadas a prevenir, modular y conjurar sus efectos”¹⁰⁵⁵. Para tales efectos, la Corte entró a evaluar si tal como lo habían sostenido las autoridades de la Defensoría del Pueblo y de la Personería, “la compra masiva de minas, su posterior cierre y la destrucción de los montajes que habían construido los mineros para la explotación del mineral (molinos, tolvas, cables aéreos, edificios, etc.) desestabilizaron social y laboralmente al municipio, pues supusieron que alrededor de 800 personas que se dedicaban a la actividad minera perdieran sus empleos”¹⁰⁵⁶.

¹⁰⁵⁵ Corte Constitucional Colombiana, sentencia SU-133 de 2017. Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/su133-17.htm>.

¹⁰⁵⁶ *Ibid.*

Del análisis del caso concreto, la Corte Constitucional concluyó en *primer lugar*, que los habitantes de Marmato y de los peticionarios, en su condición de mineros tradicionales, tienen derecho a participar en la adopción de las decisiones que autorizaron la cesión de los derechos mineros amparados por el título CHG-081. En *segundo lugar*, la Corte precisó que las comunidades negras e indígenas asentadas en Marmato tienen derecho a ser consultadas sobre las decisiones que autorizaron la cesión de los derechos mineros amparados por el título CHG-081.

Sobre el derecho de participación de los habitantes de Marmato y de los peticionarios en su condición de mineros tradicionales, la Corte se concentró en resolver el problema relativo a “la infracción del derecho fundamental de los accionantes, en su condición de mineros tradicionales y pobladores de Marmato, a participar de la adopción de unas decisiones que les conciernen, en tanto confrontaron el modelo de explotación minera en virtud del cual se han estructurado las relaciones sociales, productivas, culturales y el ordenamiento territorial de su municipio”¹⁰⁵⁷. Es decir, la Corte abordó el problema desde el punto de vista del principio de participación como mandato de alcance general, el cual según dicho tribunal “irradia sobre todos los ciudadanos y en ámbitos públicos y privados, en virtud de su transversalidad y de su carácter universal y expansivo”¹⁰⁵⁸.

Para ello, la Corte examinó tres preguntas principalmente: (i) si la cesión de derechos mineros tiene la potencialidad de generar afectaciones que impongan el agotamiento de escenarios participativos; (ii) si, de ser ese el caso, las cesiones cuestionadas generaron algún tipo de impacto que ameritara su discusión con los habitantes de Marmato y en particular con quienes, como los accionantes, aducen haber realizado actividades de minería tradicional en la parte alta del cerro El Burro, y, (iii) si el hecho de que los peticionarios no realicen labores de explotación minera al amparo de un título descarta que puedan haber sido afectados por las cesiones y desvirtúa su derecho a participar en la adopción de las decisiones que las autorizaron.

¹⁰⁵⁷ *Ibid.*

¹⁰⁵⁸ *Ibid.*

Estos tres interrogantes estaban orientados a determinar en últimas si “el cambio en la titularidad de los derechos de exploración y explotación minera al que dan lugar las cesiones genera supuestos de afectación que condicionen su autorización al agotamiento de procesos participativos con las personas, familias y comunidades eventualmente concernidas, o si, por el contrario, se trata de una cuestión inane, desprovista de efectos que demanden la previsión de ese tipo de procesos, como lo indicaron los cotitulares del contrato CHG-081”¹⁰⁵⁹.

Al respecto, la Corte argumentó que “en el contexto de los mandatos constitucionales que caracterizan al Estado colombiano como una democracia participativa y le atribuyen como fin esencial el de facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan, cualquier interpretación que reivindique la existencia de escenarios vedados a la salvaguarda del derecho fundamental a la participación resulta inadmisibles”¹⁰⁶⁰. Según la Corte, “frente al ámbito puntual de la minería, la necesidad de garantizar la participación ciudadana frente a todas las etapas de los proyectos mineros; y al reconocer que estos escenarios participativos deben agotarse siempre que el ejercicio de la actividad minera plantee la posibilidad de que se produzca una afectación”¹⁰⁶¹.

Así, según la Corte del análisis del caso en concreto quedó demostrado que la sola modificación de la titularidad de los derechos mineros impactó en las dinámicas productivas, sociales y culturales del municipio de Marmato. Sobre este punto, la Corte también resaltó el hecho de que el centro urbano del pueblo esté ubicado en el cerro El Burro, donde se concentran la mayor parte de los yacimientos de oro. Según el tribunal constitucional este hecho habla del vínculo que une a la población marmateña con la actividad minera, al punto que el ordenamiento territorial del pueblo y su paisaje urbano se han diseñado en función del modo de producción minero¹⁰⁶².

La Corte también hizo énfasis en “la principal fuente de ingresos de los habitantes de la zona - quienes se dedican a explorar el oro formal e informalmente, a su procesamiento en los

¹⁰⁵⁹ *Ibid.*

¹⁰⁶⁰ *Ibid.*

¹⁰⁶¹ *Ibid.*

¹⁰⁶² *Ibid.*

molinos y a los demás encadenamientos productivos que se derivan de la extracción aurífera y que ha sido esa actividad económica la que ha perfilado las relaciones sociales y los modos de vida de los marmateños”¹⁰⁶³. La Corte explica que “al interior de las minas existe una división del trabajo rudimentaria que permite distinguir a los mineros como capataces de minas, palenqueros, rompedores, cocheros, quemadores, barequeros, toderos, molineros, brequeros y guacheros. Los dueños de las minas, poseedores, empleados, obreros de la empresa transnacional y barequeros conviven y comparten su vida, por lo tanto, en las laderas del cerro El Burro”¹⁰⁶⁴.

La Corte finalmente llegó a la conclusión de que “las pautas a partir de las cuales puede ejercerse la minería en Marmato ha sido y sigue siendo un asunto de relevancia para sus pobladores” y por lo tanto, “uno de los aspectos que mayor incertidumbre suscita en la comunidad y en las autoridades territoriales es el que tiene que ver con la asignación de los derechos para explotar las minas, pues la titularidad para el ejercicio de esos derechos ha sido un asunto históricamente disputado”¹⁰⁶⁵. Por lo anterior, el tribunal constitucional concluyó que el derecho a participar en la identificación y valoración de los impactos de una cesión de derechos mineros a la etapa del licenciamiento ambiental no puede obviarse, pues la omisión de dicho derecho “equivaldría a sustraer el escenario participativo de su capacidad de incidencia, pues, para entonces, los efectos de la cesión –la asignación de la titularidad del derecho a un sujeto distinto- ya se habrían consumado”¹⁰⁶⁶.

Por su parte, en relación con el derecho de las comunidades negras e indígenas asentadas en Marmato a ser consultadas sobre las decisiones que autorizaron la cesión de los derechos mineros amparados por el título CHG-081, la Corte señaló que teniendo en cuenta que Marmato está integrado por una población multiétnica, y que según las cifras del Departamento Administrativo Nacional de Estadística y del Departamento Nacional de Planeación, el municipio contaba para 2015 con una población total de 9.096 habitantes, de los cuales 4.580 son afrocolombianos y 1.357 son indígenas, en el caso en concreto también se

¹⁰⁶³ *Ibid.*

¹⁰⁶⁴ *Ibid.*

¹⁰⁶⁵ *Ibid.*

¹⁰⁶⁶ *Ibid.*

produjo una violación del derecho fundamental a la consulta previa de estas comunidades quienes están asentadas en el territorio donde la compañía quiere llevar a cabo el proyecto de minería a gran escala.

Sobre este aspecto, la Corte hizo énfasis en aclarar el tipo de impactos y la forma en la que pueden resultar afectadas las comunidades como consecuencia de un proyecto de tipo extractivo como el diseñado por la compañía. El tribunal constitucional señaló que una potencial afectación directa que implica el agotamiento de un proceso de consulta no solo debe determinarse de acuerdo a la distancia física que separa a la comunidad afectada del proyecto respecto del cual se reclama la consulta. Por lo tanto, aunque la ubicación de las comunidades dentro del área de influencia de los proyectos de desarrollo puede ser indicativa de su eventual exposición a ese tipo de impactos, si la comunidad se encuentra por fuera de esos límites tampoco debe descartarse la posibilidad de que aquella resulte afectada por los impactos derivados del proyecto.

Al respecto, la Corte afirmó lo siguiente: “la afectación directa que puede derivarse para una comunidad étnicamente diferenciada de determinada obra, política, plan, proyecto o programa puede manifestarse de diversas maneras, no solo en virtud de los impactos materiales que la medida genera sobre su territorio”¹⁰⁶⁷. Según el tribunal constitucional pueden existir “afectaciones vinculadas a circunstancias culturales, sociales, económicas y espirituales que no suelen ser identificadas en el marco de los estudios ambientales que delimitan el área de influencia directa e indirecta de los proyectos extractivos”¹⁰⁶⁸.

A partir de los anterior, la Corte ordenó realizar dos procesos de participación, uno con los mineros tradicionales y los habitantes de Marmato, y el otro con las comunidades indígenas y afrodescendientes en el marco de los términos de la consulta previa, para determinar en ambos procesos los impactos de las decisiones administrativas que autorizaron la cesión de los derechos mineros emanados del título CHG-081 y para diseñar en dichos procesos las medidas adecuadas para conjurar tales impactos.

¹⁰⁶⁷ *Ibid.*

¹⁰⁶⁸ *Ibid.*

Según la Corte, con esta decisión se quiere conciliar el principio constitucional de participación con otros principios como el de protección del ambiente sano y de la diversidad étnica y cultural; el deber estatal de intervención en la economía; el principio de autonomía territorial y los derechos fundamentales al mínimo vital, a la seguridad social, trabajo y libertad de oficio. En este sentido, según lo señalado por dicho tribunal, con la solución adoptada se quiere conciliar estos principios de cara a la responsabilidad del Estado respecto de la planificación del manejo y del aprovechamiento del recurso minero.

Dado que la situación analizada en el caso en concreto comprometió en palabras de la Corte los derechos fundamentales de sujetos de especial protección constitucional, cuya subsistencia, modos de vida e identidad cultural dependen del ejercicio de una actividad que han desempeñado de buena fe, “amparados en la confianza legítima que les suscitaron el régimen legal especial de Marmato y la costumbre que han destinado la parte alta del cerro El Burro al ejercicio de emprendimientos mineros de pequeña minería”, la protección que concedió la Corte a las comunidades en este caso aspira según este tribunal, a garantizar que:

“En el marco de instancias de participación y de consulta previa, los habitantes de Marmato, los mineros tradicionales y las comunidades indígenas y afrodescendientes asentadas en la zona, identifiquen, a través de las organizaciones y autoridades que las representen, los impactos que se derivaron de la autorización de las cesiones de los derechos mineros emanados del título CHG-081 y acuerden la adopción de las medidas encaminadas a salvaguardar su derecho a ejecutar labores de exploración y explotación minera en la parte alta del cerro El Burro, para garantizar su subsistencia, a través de emprendimientos autónomos de pequeña minería”.

4.2.6. La compañía minera desafía nuevamente la decisión del tribunal constitucional.

Con posterioridad a la segunda decisión emitida por la Corte, la compañía a través de la Agencia Nacional de Minería y de *Minerales Andinos de Occidente S.A.* volvió a pedir que se declarara la nulidad de la nueva sentencia, esta vez con el apoyo de la Agencia Nacional de

Defensa Jurídica del Estado y de la Asociación Colombiana de Minería. Sin embargo en esta ocasión la sentencia de la Corte quedó en firme y la petición de nulidad no fue acogida. La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, el nuevo agente interviniente en el pleito jurídico de Marmato y en el incidente de nulidad, añadió que la Corte Constitucional Colombiana en su decisión había creado un requisito ‘*contra legem*’ que atentaba contra la seguridad jurídica del ordenamiento jurídico colombiano. Este actor también argumentó que la consulta previa solo procede respecto de decisiones emanadas de las autoridades públicas pero no respecto de “particulares que no ostentan ninguna función administrativa y que solo se encuentran desarrollando una figura reconocida en el ordenamiento jurídico minero a la autonomía privada de las partes”¹⁰⁶⁹.

Por medio del Auto 511 del 3 de octubre de 2017, la Corte denegó las nuevas solicitudes de nulidad. Esta vez la Corte hizo énfasis en el carácter excepcional de las acciones de nulidad interpuestas en contra de las sentencias proferidas por ella y explicó que la nulidad “no puede promoverse como una alternativa o instancia adicional para que la Sala Plena de la Corte reasuma el debate probatorio y argumentativo previamente agotado”¹⁰⁷⁰. Al respecto, la Corte afirmó que “consentir que los debates concluidos por la Corte Constitucional puedan ser cuestionados de manera indefinida dentro de los incidentes de nulidad desconoce el carácter inmutable, intangible, definitivo, indiscutible y obligatorio de los fallos que ella profiere, como órgano de cierre de la Jurisdicción Constitucional”¹⁰⁷¹.

La Corte argumentó en el caso concreto que “la procedibilidad de un nuevo incidente de nulidad, respecto de la sentencia de reemplazo que se profiere producto de un incidente de nulidad previo, representa una afectación severa del principio de seguridad jurídica y del derecho fundamental al debido proceso; es decir, el fundamento por el cual la jurisprudencia constitucional ha admitido, desde los primeros años, la posibilidad de solicitar la nulidad de una sentencia proferida en sede de revisión”¹⁰⁷².

¹⁰⁶⁹ Corte Constitucional Colombiana, auto 511 de 2017. Magistrado Ponente: Carlos Bernal Pulido. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2017/a511-17.htm>.

¹⁰⁷⁰ *Ibid.*

¹⁰⁷¹ *Ibid.*

¹⁰⁷² *Ibid.*

La Corte afirmó que el nuevo incidente de nulidad interpuesto en el presente caso, más que un remedio procesal excepcional, fue empleado en esta oportunidad “para reabrir el debate probatorio y cuestionar la argumentación jurídica de la Sentencia SU-133 de 2017”¹⁰⁷³. En palabras de la Corte, esta finalidad desborda la competencia del tribunal constitucional, en la medida que este no puede entrar a estudiar la corrección jurídica de la decisión. Sobre este punto, la Corte reiteró que “El incidente de nulidad no constituye una nueva instancia que permita cuestionar el sentido de la decisión tomada, en este caso, por la Sala Plena. Como lo ha señalado la jurisprudencia constitucional”¹⁰⁷⁴.

Según la Corte “cuando se acude a la nulidad de manera desesperada, se desfigura su sentido y se quebranta la seguridad jurídica”¹⁰⁷⁵. Por lo tanto, la Corte concluyó que “a menos que exista una novedosa y gravísima violación del debido proceso no resulta procedente interponer una nulidad frente a una sentencia de reemplazo”¹⁰⁷⁶. Por lo anterior, la Corte afirmó que en el caso concreto las solicitudes de nulidad eran improcedentes. En primer lugar, señaló que la sentencia “SU-133 de 2017 se profirió luego de haber sido declarada la nulidad de la Sentencia T-438 de 2015, mediante el Auto 583 de 2015; por tanto, permitir que mediante el incidente de nulidad se controvirtieran *ad infinitum* las decisiones proferidas por la Corte, so pretexto de entrar a estudiar la corrección jurídica de sus providencias, desconoce los principios de seguridad jurídica, certeza en la aplicación del derecho y cosa juzgada”¹⁰⁷⁷.

Asimismo, la Corte analizó y desvirtuó los tres cargos de nulidad formulados en contra de la Sentencia SU-133 de 2017. Específicamente en lo relativo a la omisión del análisis de asuntos de relevancia constitucional, la Corte consideró que “los argumentos expuestos por los incidentalistas no planteaban vulneraciones ciertas, graves y trascendentales al debido proceso. Por el contrario, se limitaron a cuestionar el sentido del fallo, la valoración probatoria

¹⁰⁷³ *Ibid.*

¹⁰⁷⁴ *Ibid.*

¹⁰⁷⁵ *Ibid.*

¹⁰⁷⁶ *Ibid.*

¹⁰⁷⁷ *Ibid.*

y la argumentación jurídica empleada en la sentencia, lo cual desbordaba la naturaleza del incidente de nulidad”¹⁰⁷⁸.

4.2.7. Retos de la implementación de la sentencia que confirmó la Corte Constitucional.

Finalmente, es importante mencionar que la implementación de la sentencia de la Corte que protegió los derechos fundamentales de las comunidades en Marmato implica un reto enorme para las autoridades a las que dicho tribunal ordenó dar cumplimiento a la sentencia, sobre todo teniendo en cuenta que parte de las dificultades de la implementación de la sentencia tienen que ver con la falta de confianza de las comunidades frente a las autoridades vinculadas a la decisión de la Corte. De acuerdo a lo explicado en las secciones anteriores de este capítulo, algunas de las acciones emanadas de tales autoridades son percibidas por la gente de Marmato como favorables a la ‘gran minería’ o al tipo de minería que quiere llevar a cabo la compañía, pero desfavorables a la pequeña minería.

Cabe recordar que algunas de las personas entrevistadas en el marco de esta investigación manifestaron que para ellas no resulta comprensible por ejemplo que la Agencia Nacional de Minería, que es una de las entidades estatales a quien la Corte ordenó impulsar una serie de acciones en cumplimiento de la sentencia¹⁰⁷⁹, sea el mismo actor que interpuso de la mano de

¹⁰⁷⁸ *Ibid.*

¹⁰⁷⁹ En la parte resolutive de la sentencia SU-133 de 2017, la Corte Constitucional ordena en su puntos quinto y séptimo lo siguiente: “**QUINTO. ORDENAR** a la Agencia Nacional de Minería que, dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha de la comunicación de esta providencia, ponga a disposición de los accionantes, de los representantes de los habitantes de Marmato, de los mineros tradicionales y de las comunidades negras e indígena del municipio, los estudios técnicos, económicos, sociales, culturales y jurídicos que sirvieron de sustento para aprobar la cesión de los derechos mineros emanados del título CHG-081. Para el efecto, realizará un inventario de los mismos y entregará copia de estos a las personas que lo requieran. La disponibilidad de la información se mantendrá indefinidamente. (...) Además, la Agencia deberá elaborar un informe que identifique **i)** los contratos de concesión que se han otorgado en la parte alta del cerro El Burro; **ii)** a sus actuales titulares y **iii)** el número de solicitudes de legalización de actividades de minería ejecutadas en Marmato que se encuentran en trámite actualmente; **iv)** que determine la viabilidad de realizar proyectos mineros especiales o de delimitar áreas de reserva especial en Marmato, a la luz de lo previsto sobre el particular en el Código Minero, y **v)** la posibilidad de constituir zonas mineras indígenas, zonas mineras de comunidades negras o zonas mineras mixtas. El informe deberá incorporar, además, **vi)** las alternativas que, a juicio de la Agencia, permitan salvaguardar los derechos de prelación que puedan llegar a tener estas comunidades frente al otorgamiento de contratos de concesión en la zona alta del cerro El Burro (...). **SÉPTIMO: ORDENAR** a la Agencia Nacional de Minería que dentro del mes siguiente a la fecha de la divulgación de los informes contemplados en los numerales cuarto, quinto y sexto de la parte resolutive de esta providencia, convoque a los accionantes, a los

la compañía, la acción de nulidad en contra de la sentencia que ordenó realizar el proceso de consulta previa.

Por esta razón, algunas personas de la comunidad han manifestado su sentimiento de desconfianza frente a la independencia con la que se podría llevar adelante el proceso de consulta previa, dado que una de las entidades encargadas de impulsar dicho proceso, como lo es la Agencia Nacional de Minería, podría hacer las veces de ‘juez y parte’. Al respecto, el minero Fredy Muñoz señaló lo siguiente:

“El pequeño minero en este momento prácticamente está acorralado por el nuevo sistema normativo que ha venido implementando el gobierno (...) el favoritismo que tiene y que uno lo ve incluso desde la Agencia Nacional de Minería por la gran minería es una cosa muy evidente. Caso puntual es una acción de tutela que instauramos los marmateños (...) donde la Corte Constitucional falló mediante una sentencia a favor de los marmateños y la misma Agencia Nacional de Minería entonces instauró una acción de nulidad en contra de la sentencia que había fallado, entonces uno le ve las malas intenciones al gobierno con el afán de extinguir la pequeña minería y de fomentar la gran minería (...) es la misma Agencia Nacional de Minería quien instauró la acción la acción de nulidad la misma que va a hacer como garante para desarrollar el proceso de la consulta, ahí se deja un sinsabor porque ella va e interpone acciones en contra de la población y después viene y hace parte de la consulta previa (...)”¹⁰⁸⁰.

4.3. El congelamiento regulatorio y la demanda de la GCG ante instancias supra-constitucionales.

representantes de la población de Marmato, de los mineros tradicionales del municipio, a la alcaldía de Marmato, a la Gobernación de Caldas, a la Defensoría del Pueblo, a la Procuraduría General de la Nación y a la Personería de Marmato a participar en una audiencia pública en la que se presentará y discutirá el contenido de dichos documentos. La convocatoria deberá precisar la fecha, hora y lugar en que se llevará a cabo la audiencia. La Agencia deberá adoptar las medidas logísticas necesarias para asegurar la oportuna inscripción y participación de los convocados (...)”.

¹⁰⁸⁰ Entrevista realizada al minero Fredy Muñoz el 17 de octubre de 2017.

Además de las dos acciones de nulidad en contra de las dos decisiones de la Corte Constitucional Colombiana que tutelaron el derecho a la consulta previa y el derecho a la participación de las comunidades de Marmato, la compañía notificó al Estado colombiano de la intención de interponer una demanda en su contra ante el sistema internacional de arbitraje de inversiones por la suma de 700 millones de dólares en el marco del Tratado de Libre Comercio entre Colombia y Canadá¹⁰⁸¹.

En efecto, la compañía GCG que es manejada por los mismos socios de *Pacific Rubiales* presentó una notificación de intención ante la Dirección de Inversión Extranjera del Ministerio de Comercio Exterior de Colombia al Estado colombiano el 12 de octubre de 2016, solicitando de acuerdo a lo previsto en el Tratado de Libre Comercio entre Colombia y Canadá, la activación del mecanismo de solución de controversias¹⁰⁸². Ese mismo mes, la compañía anunció en su página web un cambio que se había venido gestando desde tiempo atrás sobre la intención de cambiar el proyecto a cielo abierto por uno de tipo subterráneo, pero sin alterar la escala del mismo¹⁰⁸³.

Esto también coincide con las afirmaciones de los habitantes de la región quienes señalaron que la GCG adquirió buena parte de las acciones de la compañía que opera en la parte baja del cerro, y que ante las dificultades que ha tenido la GCG para llevar a cabo el proyecto a cielo abierto, decidieron realizar las actividades de explotación de manera subterránea. Según los marmateños, lo que está haciendo la compañía es comiéndose el cerro por dentro y tratando de llegar por vía subterránea a la parte alta. Con estas acciones de la compañía, no solo se estaría alterando las escalas pequeña y mediana de hacer minería en la parte alta y la parte baja del

¹⁰⁸¹ Véase: Caso Gran Colombia Gold v. Colombia. Notice of Arbitration. Disponible en: <https://www.italaw.com/cases/5410>.

¹⁰⁸² Véase: Programa Radial W Radio, “Gran Colombia Gold demanda a Colombia por US\$700 millones”, 25 de febrero de 2017. Disponible en: <http://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/gran-colombia-gold-demanda-a-colombia-por-us700-millones/20170225/nota/3393451.aspx>; Revista Portafolio, “Por qué Gran Colombia Gold demandará al Estado colombiano por 700 millones de dólares” 27 de febrero de 2017. Disponible en: <http://www.portafolio.co/negocios/empresas/gran-colombia-gold-demandara-al-estado-503696>; Revista Semana, “Mineros artesanal ganan pleito a Multinacional Gran Colombia Gold”, 28 de Febrero de 2017. Disponible en: <https://www.semana.com/nacion/articulo/corte-falla-a-favor-de-mineros-artesanales-por-cerro-en-marmato/517067>; Finance Colombia, “Canadian Mining Company Gran Colombia Gold Reportedly files \$700 Million USD Lawsuit Against Colombia”, 14 de Abril de 2017. Disponible en: <http://www.financecolombia.com/gran-colombia-gold-files-700-million-lawsuit-against-colombia/>.

¹⁰⁸³ Véase: <http://www.grancolombiagold.com/operations-and-projects/colombia/default.aspx>

cerro respectivamente, sino que se estaría poniendo en riesgo la línea divisoria entre estas dos partes o el llamado ‘machón’ y la misma subsistencia del cerro minero y del pueblo de Marmato.

Por su parte, cabe destacar tal como se explicó en el capítulo segundo de esta tesis, que la demanda de la GCG se suma a las otras diez demandas más a las que deberá responder el Estado colombiano¹⁰⁸⁴, de las cuales siete versan sobre disputas en materia de recursos naturales. Las demandas se han interpuesto como respuesta a la actuación del Estado colombiano, quien en ejercicio de su soberanía y a través de sus autoridades ha decidido adoptar de manera autónoma, en defensa de los derechos de sus ciudadanos y en cumplimiento de sus mandatos constitucionales y de otras obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, algunas decisiones que en opinión de los inversionistas extranjeros han afectado sus derechos y expectativas.

Las normas de comercio internacional que son establecidas por los mismos actores que promueven y realizan las transacciones del comercio a nivel mundial, y que amparan los derechos y expectativas de los inversionistas extranjeros, reclaman un estatus de mayor jerarquía frente a las otras obligaciones internacionales y constitucionales que también debe cumplir el Estado. Estos actores también exigen que en el marco de la tensión normativa que se presenta, la balanza se incline a su favor. Ante tales exigencias y bajo la amenaza de demandar al Estado ante el sistema internacional de arbitraje de inversiones si el ente estatal defrauda los derechos y expectativas de los inversionistas, parte de la doctrina ha descrito este fenómeno como el resurgimiento de una nueva *lex mercatoria*. Con esta denominación se quiere hacer alusión a las normas que se otorgaban a sí mismos los comerciantes en el medioevo sin que para ese entonces existiera la posibilidad de que mediara intervención o regulación alguna por parte de otras autoridades¹⁰⁸⁵.

¹⁰⁸⁴ Véase: Diario El Tiempo, “Las 10 demandas internacionales que Duque deberá enfrentar. Suman US\$5.000 millones, equivalentes de dos reformas tributarias. Defensa vale US\$5 millones”, 30 de junio de 2018. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/las-demandas-internacionales-que-duque-debera-enfrentar-238000>.

¹⁰⁸⁵ Véase: Capítulo II de esta tesis.

Específicamente en el caso de la demanda que anunció la GCG en contra del Estado colombiano, la compañía alegó que este incumplió la ejecución de 68 solicitudes de desalojo en virtud de amparados administrativos que según la compañía debían haber realizado las autoridades locales. Por otro lado, la compañía también alegó la omisión del Estado colombiano para prevenir y emprender acciones en contra de acciones de protesta y en contra de disturbios que según la compañía minera le causaron grandes pérdidas económicas.

Asimismo, con el ánimo de evitar futuras demandas en contra del Estado, este ha empezado a promover acciones preventivas que se enmarcan dentro de lo que la doctrina ha llamado como el '*regulatory chill*' o 'congelamiento o enfriamiento regulatorio', fenómeno que fue explicado en el capítulo quinto de esta tesis. Este tipo de acciones han llevado a que funcionarios del Estado se inhiban de actuar conforme a las múltiples obligaciones que tiene el Estado, por temor a que este siga siendo demandado por demandas multimillonarias ante el sistema internacional de arbitraje de inversiones Inversionista-Estado.

En este sentido, tal como ocurrió en el proceso ante la Corte Constitucional Colombiana por medio del cual se adoptó la sentencia SU-133 de 2017 atrás explicada, el Estado ha empezado a intervenir en procesos de consulta previa por medio de la Agencia Jurídica para la Defensa del Estado, para evitar que este tipo de procesos puedan avanzar y afectar los intereses y expectativas de los inversionistas extranjeros que están amparados en Acuerdos Internacionales de Inversión firmados por el Estado colombiano como el Tratado de Libre Comercio entre Colombia y Canadá invocado por la GCG. También se han emprendido acciones para informar y 'capacitar' a los mismos funcionarios sobre los riesgos que puede acarrear para el Estado en términos económicos, la adopción de decisiones que redunden en la afectación de los derechos y expectativas de los inversionistas, ante las eventuales demandas ante el sistema internacional de arbitraje de inversiones¹⁰⁸⁶.

Incluso algunos funcionarios han justificado sus decisiones, explicando el temor que tienen ante el riesgo de que eventualmente se ejerzan acciones de repetición en contra de su

¹⁰⁸⁶ Universidad Externado de Colombia. Seminario: "Política (o negociación) de protección de inversión en Colombia: El papel de la sociedad civil y las instituciones colombianas". 23 de marzo de 2018.

patrimonio, por adoptar decisiones que puedan ver comprometidos los derechos y expectativas de los inversionistas extranjeros. Así lo expresó el Magistrado de la Corte Constitucional Colombiana Alejandro Linares, quien en el seminario sobre “Política o Negociación de la Protección de la Inversión Extranjera en Colombia” que se llevó a cabo en la Universidad Externado de Colombia el 23 de marzo de 2018, señaló que para efectos de protegerse de una acción de repetición era necesario “salvar el voto” en algunas decisiones¹⁰⁸⁷.

Conclusiones preliminares: Capítulo VI.

El caso del conflicto minero en el municipio de Marmato entre los mineros tradicionales que realizan actividades de minería a pequeña escala y entre las compañías mineras canadienses que han impulsado en los últimos años actividades de minería a gran escala en el pueblo minero, ilustra el argumento que se desarrolla a lo largo de esta tesis. Este argumento versa sobre la forma en la que los antiguos y los nuevos imperios en el marco de un sistema-mundo ‘euro-norteamericano capitalista / patriarcal-moderno / colonial’, como lo denominan los teóricos del pensamiento decolonial, siguen acaparando los recursos de las antiguas colonias, ahora convertidos en Estados periféricos y semi periféricos. Para ello, aquellos se han valido de las formas jurídicas contemporáneas y han reactualizado los discursos del ‘progreso’ y de la ‘modernidad’, poniendo en evidencia las continuidades con nuestro pasado colonial que sugiere la idea de la ‘colonialidad global’.

Tal como se explicó a lo largo de este capítulo, Marmato ha sido uno de los sitios predilectos por algunos imperios desde tiempos coloniales para la extracción del oro. En el lugar donde hace quinientos años se encontraban ubicados los pueblos indígenas que hablaban el umbra como los quinchías, los supías y los cartamas, llegó el mariscal Jorge Robledo, lugarteniente de Francisco Pizarro en 1537 como parte de la empresa conquistadora española en búsqueda de ‘El Dorado’. Desde esa época, cuando se instalaron las primeras administraciones coloniales en el territorio de Marmato, y específicamente en los cerros de Quebralomo y Supía ubicados en lo que se conocía como el distrito de la Vega de Supía, los españoles

¹⁰⁸⁷ *Ibid.*

consolidaron la idea de que el recurso aurífero que representaba el poder de la corona española era inagotable. Este distrito hacía parte de la Nueva Granada que era considerada como uno de los mayores productores de oro del mundo, recurso que constituía buena parte de la riqueza de la corona española.

Para extraer el oro los españoles primero utilizaron la mano de obra de las comunidades indígenas, quienes trabajaban las minas inicialmente bajo la figura de ‘la encomienda’ y luego en ‘las haciendas’, y quienes fueron exterminadas en su mayoría y de manera progresiva, por las difíciles condiciones a las que fueron sometidas para realizar dicha labor. Posteriormente, los españoles acudieron a los esclavos negros traídos del continente africano, de los cuales descienden varias de las actuales familias de Marmato.

En esa época tampoco había una diferencia clara entre los roles de los propietarios de las minas y los funcionarios de la corona. Tal es el caso del capitán Arboleda quien se desempeñó como alcalde de Anserma y en 1634 llegó a trabajar las minas de Marmato con una cuadrilla de cuarenta esclavos. A Arboleda también le fueron asignadas nuevas minas en el cerro conocido como Pantano para que construyera allí nuevos ingenios. También está el caso de Don Agustín de Castro quien pertenecía a otra de las familias más poderosas de la región, en cuyo inventario figuraban un centenar de esclavos, ascendientes de las familias actuales marmateñas, y quien también se desempeñó como alcalde provincial de Anserma, teniente de gobernación y justicia mayor, y oficial real de Cartago. Familias como los Arboleda, los Castro y los Moreno de la Cruz, alcanzaron un gran poder político y social en la región, a pesar de que no contaban con escrituras sobre todas las minas que poseían por habérselas arrebatado a sus anteriores propietarios.

Por su parte, durante las administraciones coloniales también se impulsaron algunos procesos de expropiación a las familias españolas propietarias de minas para traspasarlas a la llamada Real Compañía de la Vega de Supía que contaba con quinientos esclavos africanos. Luego, con la llegada de la independencia se llevó a cabo la expropiación de las minas de oro de Marmato a este Real de Minas provocando el tránsito de las haciendas mineras a las compañías mineras. Las minas de oro de Marmato que eran explotadas por la corona española

en la colonia fueron entregadas por el gobierno de la nueva República a los nuevos inversionistas británicos para poder financiar las guerras de independencia. El interés de los ingleses por las causas revolucionarias en América Latina, la rivalidad entre Inglaterra y España, y la gran capacidad de endeudamiento de la nueva República, llevaron a que el gobierno colombiano les permitiera a las compañías británicas controlar las minas de Marmato durante un poco más de un siglo, haciendo que Colombia adquiriera deudas que solamente pudo terminar de pagar en la primera mitad del siglo XX.

Por su parte, los gobernantes de la recién nacida República colombiana, que pasaban del campo de batalla a los despachos administrativos, trataron de organizar el nuevo Estado con una estructura muy parecida a la colonial española. Igualmente, el gobierno de la nueva República mantuvo por un tiempo algunas de las figuras coloniales como la esclavitud y el impuesto colonial sobre los metales preciosos acuñados en las casas de moneda. Durante la permanencia de las compañías británicas en Marmato también se presentaron nuevas prácticas de exclusión frente a las comunidades de la región. Por ejemplo los mismos miembros de las compañías se negaban a enseñarles a los pobladores algunos oficios de la minería, mientras que mantenían un estilo de vida de tipo virreinal. En ocasiones las compañías también les pagaban a los mineros en especie y los obligaban a adquirir deudas que muchos de ellos terminaron pagando de por vida.

Los ingleses también desplegaron actos que hicieron entender a la población que para ellos, el territorio en el que desarrollaban las actividades de minería era de propiedad del gobierno británico, hasta el punto que los directivos de las compañías tenían pleno control sobre el pueblo, trataban a los alcaldes como inferiores jerárquicos, controlaban el orden público y las oficinas principales del gobierno como la oficina de telecomunicaciones. De esta manera el distrito minero del Cantón de Supía se convirtió en el periodo republicano una especie de territorio extranjero.

De manera similar a lo ocurrido en tiempos coloniales, durante la República tampoco había una diferencia clara entre el interés público y los intereses privados en el sector minero, al punto que reconocidos funcionarios de la época como Boussingault llegaron a trabajar al

mismo tiempo tanto para las empresas mineras británicas como para el gobierno. Otro caso fue el del General Vásquez Cobo a principios del siglo XX, quien adquirió buena parte de los títulos mineros de las empresas británicas como consecuencia de las acciones expropiatorias llevadas a cabo por el presidente conservador Rafael Reyes. Vásquez Cobo no solo no pagó un peso a la Nación por la renta de las minas adquiridas sino que luego de que el gobierno le entregó parte de las minas que habían sido ‘recuperadas’, se hizo socio de otra compañía británica a quien luego le transfirió nuevamente las minas que Reyes había expropiado a los ingleses.

La inversión extranjera sobre las minas de oro de Colombia que siguió llegando al país hasta la primera mitad del siglo XX, y las compañías que se crearon tampoco estuvieron exentas de disputas jurídicas entorno a la propiedad y el control sobre las minas, algunas de ellas generadas por conflictos entre las mismas compañías, por conflictos entre estas y el Estado, y otras causadas por conflictos con los nuevos colonos que tras el proceso de disolución y privatización de los resguardos pudieron acceder a algunas de las minas y desafiar la tendencia monopolística de las compañías. Sobre este punto, también es importante recordar que las compañías mineras que llegaron a Colombia desde finales del siglo XIX, hicieron parte de lo que se denominó el segundo *boom* de la inversión extranjera en el sector minero, en cuyo marco alcanzaron a constituirse alrededor de 150 compañías mineras con capital británico en todo Latinoamérica. Estas compañías sumaban alrededor de 23 millones de libras esterlinas y de 30 de esas compañías, equivalentes a la quinta parte del capital británico invertido en el continente, operaban en territorio colombiano.

Este *boom* llegó hasta mediados del siglo XX cuando el FMI intervino las ventas de oro a nivel mundial para controlar la economía y la política monetaria, una vez finalizada la segunda guerra mundial. Posteriormente, durante la segunda mitad del siglo XX y bajo el nuevo discurso del desarrollo que se impulsó en el periodo de la posguerra, en el Congreso de la República de Colombia se retomó un debate que ya había venido emergiendo desde la década de los años treinta bajo las políticas del liberalismo social, sobre si el control de los recursos naturales debía pasarse de manos de los particulares al Estado, debate que estuvo ligado a su vez a la discusión orientada a restringir los monopolios en el sector minero.

Como consecuencia de dicho debate se adoptó un modelo estatal de control y explotación sobre los recursos naturales que duró aproximadamente cuarenta años hasta finales de los años ochenta, cuando tuvo lugar el giro neoliberal en el mundo con la caída del muro de Berlín. Durante el periodo en el cual prevaleció el modelo estatal, se expidieron una serie de normas en Marmato orientadas a regular la distribución de las minas entre la pequeña minería y la mediana minería, y a evitar la concentración y el monopolio que se habían vivido en el municipio minero desde tiempos coloniales. Estas normas permitieron consolidar un sistema de división del cerro que permitía la convivencia de esos dos tipos de minería y en el que participaba activamente el Estado, facilitándoles a los pequeños mineros el acceso a los instrumentos de trabajo que necesitaban para poder realizar las actividades mineras.

Este periodo que se enmarca dentro del impulso del Estado desarrollista y sus implicaciones en el modelo minero, fue un periodo de relativa calma en Marmato hasta los años noventa cuando se produjo lo que las personas de la región denominan como el ‘abandono’ del Estado, y donde se empezaron a promover activamente por las autoridades estatales, procesos de legalización de los títulos mineros con ayuda de una compañía canadiense. Debido a ese proceso, los nuevos inversionistas extranjeros pudieron adquirir alrededor del 90% de los títulos mineros de la parte alta del cerro que estaba destinada a la pequeña minería. Esto, con el propósito de poder impulsar un proceso de unificación entre la parte alta y la parte baja de la montaña y así realizar un solo proyecto de minería a gran escala. Es decir, se promovió un típico proceso de legalización e intervención del derecho, necesario para la posterior desposesión de los mineros de su territorio y de su principal medio de subsistencia.

Cabe resaltar que la Gran Colombia Gold, que fue la compañía que pudo adquirir el 90% de los títulos mineros en la parte alta del cerro de Marmato, y que es la quinta compañía canadiense que ha llegado al municipio desde la década de los años noventa, actualmente también es la mayor accionista de la empresa que opera en la parte baja del cerro, donde realiza minería a mediana escala. Asimismo es importante recordar que la compra por parte de la compañía de la mayoría de los títulos mineros en la parte alta del cerro y el proceso de unificación con la parte baja que se impulsó posteriormente, se produjo bajo el amparo del

nuevo ordenamiento normativo e institucional colombiano en el sector minero, que fue expedido a su vez de acuerdo a los lineamientos del Banco Mundial dentro de la política denominada como la *Estrategia minera para América Latina y el Caribe*.

Como consecuencia de la concentración de la mayoría de los títulos por parte de la compañía canadiense se generaron varios conflictos de tipo social y económico al interior de la comunidad. Estos conflictos se produjeron específicamente por acciones concretas llevadas a cabo por la compañía tales como el cierre de las minas y la destrucción de molinos donde se procesaba el oro, y que llevaron a que aproximadamente 800 mineros quedaran cesantes. De manera paralela, el Estado implementó nuevas normas que les restringían a los mineros el acceso a ciertos insumos para el desarrollo de las actividades de minería, así como la comercialización y la venta del oro.

Ante esta situación y al ver restringido su acceso al único medio de subsistencia con el que contaban, los mineros impulsaron acciones de movilización social y de tipo legal para defender su territorio y la minería tradicional. Entre las acciones realizadas por la población marmateña se resalta por un lado, el paro minero de 2010 donde participaron alrededor de 5.000 personas, y por otro lado, la acción de tutela que interpusieron algunos miembros de la Asociación de Mineros Tradicionales de Marmato – ASOMITRAMA, alegando la vulneración de varios derechos fundamentales, entre ellos el derecho a la consulta previa. Como resultado de esta acción, la Corte Constitucional Colombiana protegió en dos ocasiones a las comunidades de Marmato, obligando a la compañía a realizar una consulta previa con la población antes de continuar con la realización del proyecto.

Cabe anotar que la compañía, de la mano de algunas autoridades estatales, interpuso dos acciones de nulidad en contra de las dos decisiones de la Corte Constitucional, provocando la nulidad de la primera sentencia. Sin embargo la segunda decisión quedó en firme y confirmó la decisión del tribunal constitucional de proteger el derecho a la consulta previa y a la participación de las comunidades de Marmato. Finalmente, y como respuesta a estas decisiones, la compañía decidió demandar al Estado colombiano ante el sistema internacional de arbitraje de inversiones Inversionista-Estado, invocando el Tratado de Libre Comercio

entre Canadá y Colombia, y alegando que al no llevarse a cabo los desalojos de las minas en virtud de los amparos administrativos por los títulos que tenía la empresa sobre las minas, se estaban afectando los derechos y expectativas de la compañía.

También es importante resaltar que aunque la actividad minera no era un elemento nuevo en el municipio de Marmato, dada la gran tradición minera del pueblo, con la llegada de las compañías canadienses desde finales del siglo XX, se produjo un nuevo conflicto que generó una profunda alteración en la forma de vida de las comunidades allí asentadas. Llevar a cabo el proyecto minero impulsado por dichas compañías, requería la modificación en la escala de las actividades mineras en el municipio y el traslado de todo el pueblo. Igualmente, el nuevo proyecto minero también estaba ligado a una visión del desarrollo primordialmente ‘económica’, basada en una lógica de acumulación y acaparamiento de recursos, que colisiona con las visiones de desarrollo de las comunidades, y con su forma tradicional de hacer minería basada primordialmente en las actividades a pequeña escala.

La visión del desarrollo que ha promovido la compañía, la cual coincide con la mirada de algunas de las autoridades estatales como la ANM, responde principalmente a un paradigma extractivista que está orientado hacia la acumulación permanente e intensiva de recursos y que está estrechamente conectado con las dinámicas y usos especulativos que se le da a los recursos objeto de explotación como el oro en los sistemas bursátil y financiero internacionales.

En este orden de ideas, el conflicto descrito en este capítulo no solo pone en evidencia como se contraponen las visiones del desarrollo defendidas por las autoridades estatales, por la compañía y por las comunidades, sino la relación que guarda dicha tensión entre las visiones del desarrollo con la disputa por el control y la explotación de los recursos naturales. Este conflicto también pone de presente la forma como operan los mecanismos institucionales y legales en el marco del Estado constitucional colombiano, de los que se valen los inversionistas extranjeros provenientes de los llamados países del norte global, para poder controlar y sacar provecho de tales recursos, contando para ello no solo con el aval del Estado sino de todo un sistema transnacional en el que participan otros actores tales como organismos

económicos y financieros internacionales, compañías transnacionales y los mismos Estados del norte global.

Del análisis del caso que se examinó en este capítulo y particularmente de la intervención de la jurisdicción constitucional en dicho conflicto, también se pueden observar las tensiones que se presentan al interior del mismo Estado y que reflejan como en el marco de la dinámica de la llamada nueva *lex mercatoria*, se superponen diferentes obligaciones del Estado que están conectadas a su vez a diversas visiones del desarrollo y que terminan irradiando en el fenómeno de la fragmentación del derecho internacional. Por ejemplo, mientras que la Corte Constitucional Colombiana decidió proteger los derechos de la comunidad de Marmato en cumplimiento de las obligaciones constitucionales e internacionales del Estado en materia de derechos humanos, otras autoridades estatales como la ANM o como la Agencia Jurídica para la Defensa del Estado decidieron apoyar el reclamo de la compañía, la cual, a su vez decidió demandar al Estado ante el Sistema Internacional de Arbitraje de Inversiones. Esta contraposición entre las mismas autoridades estatales también se ha visto reflejada en las diferencias entre las autoridades del orden nacional y las autoridades del orden local. Igualmente, de acuerdo a lo que se ha explicado a lo largo de la tesis sobre los efectos del llamado ‘congelamiento regulatorio’, esta situación ha traído a su vez como consecuencia que las autoridades nacionales se inhiban de adoptar ciertas decisiones conforme a sus obligaciones internacionales y constitucionales, bajo el temor de que el Estado sea demandado por onerosas sumas ante el Sistema Internacional de Arbitraje de Inversiones.

Finalmente, cabe mencionar que la necesaria alianza entre el Estado y los inversionistas en el sector minero, no solo ha persistido hasta nuestros días sino que demuestra como tanto los antiguos como los nuevos imperios siguen necesitando del Estado para poder seguir disponiendo de los recursos de las antiguas colonias bajo una dinámica propia de la ‘colonialidad global’. Para ello, es necesario contar con mecanismos legales e institucionales que permitan seguir difuminando el interés público con los intereses privados, de tal manera que estos puedan moldear las normas que rigen las actividades de minería y determinar la forma en la que el derecho le permite ‘desarrollarse’ a las comunidades y relacionarse con el oro, con la montaña y con su territorio.

Conclusiones generales.

Tal como lo afirmó Luis Ospina Vásquez en su libro *Industria y protección en Colombia 1810 – 1930*, “se va de la colonia a la colonia” y “nuestra vida se construye en función de lo colonial, de la colonia que se prolonga y contra la cual se lucha”¹⁰⁸⁸. Por esta razón es indispensable comprender la influencia de la colonia sobre nuestra vida ‘independiente’, ‘republicana’, ‘democrática’ y ‘constitucional’. La posición colonial desde la que nos relacionamos con otros y que en algunos periodos ha estado enlazada vagamente con políticas nacionalistas para defender la ‘protección de lo nacional’, y que dan cuenta de la colonialidad en la que seguimos inmersos, se hace más evidente en el campo de la minería que se ha caracterizado desde tiempos coloniales por la presencia de enclaves para la exportación de materias primas y por la extranjería de la empresa¹⁰⁸⁹.

En este sentido resalta fundamental la comprensión de las continuidades y discontinuidades de la explotación de la minería de oro desde la colonia hasta nuestros días, y el papel que han jugado los actores principales en ese tipo de actividades, en sus transformaciones y persistencias. Recordemos que durante las últimas décadas en Colombia al igual que en otros países de América Latina se ha producido un aumento considerable de los proyectos de minería a gran escala realizados por inversionistas extranjeros y que esto ha sido posible en parte gracias a la adecuación del aparato legal e institucional en el ámbito interno que ha facilitado ese tipo de actividades extractivas, respondiendo a los lineamientos de organismos financieros internacionales como el Banco Mundial en el sector minero.

La exacerbación de conflictos sociales y ambientales que se ha producido en este contexto, ha dado lugar por un lado, al resurgimiento de interrogantes sobre donde está ubicada la autoridad política y sobre las implicaciones de que las tareas tradicionalmente asignadas al Estado sean transferidas a actores privados. Y por otro lado, ha puesto de presente la problemática sobre el desafío de la soberanía de los Estados constitucionales en escenarios de

¹⁰⁸⁸ Ospina Vásquez, *Industria y protección en Colombia*, 455.

¹⁰⁸⁹ *Ibid.*, 457.

tipo (neo)extractivista, en los que las dinámicas transnacionales de producción del derecho han ocupado un papel central en la forma como se ha difuminado el interés público con los intereses privados de las corporaciones que lideran este tipo de proyectos extractivos.

Para llevar a cabo esa tarea, estos actores se han valido de mecanismos desregulatorios y re regulatorios que han permitido el acaparamiento de recursos naturales en el marco de procesos transnacionales como los que se describen en esta tesis y con los que además se ha dado lugar a la reactualización de jerarquías y patrones coloniales en un contexto de colonialidad global. En este contexto, Colombia ha seguido reinsertándose permanentemente en una posición subordinada en un sistema-mundo ‘euro-norteamericano capitalista / patriarcal-moderno / colonial’, a la vez que sigue siendo percibida como un territorio que puede ser explotado, devastado y reconfigurado de acuerdo a las necesidades en materia de recursos del orden económico global.

Si bien a principios del siglo XX hubo algunos intentos de políticas proteccionistas en varios países de América Latina, incluyendo a Colombia, que también se vieron reflejadas en el sector minero, el proceso de reconfiguración del paradigma extractivista que tuvo lugar durante la segunda mitad del siglo XX tuvo una especial influencia en la forma de entender la noción de ‘desarrollo’ a la luz de este paradigma. Particularmente durante el nuevo proceso de descolonización del mundo que se impulsó en el periodo de la posguerra, en el seno de la Organización de Naciones Unidas, se reconoció el principio de soberanía permanente sobre los recursos naturales de todos los países ‘insuficientemente desarrollados’, incluyendo a los países latinoamericanos. A pesar del reconocimiento que implicaba este principio en materia de autodeterminación y del ejercicio de la soberanía sobre los recursos naturales para los llamados países del tercer mundo, resultaba problemático que el control soberano sobre los recursos naturales, siguiera enmarcado en un paradigma eminentemente extractivista que no podría controvertirse y que estaba guiado por la idea de la acumulación acelerada, permanente y sostenida de los recursos naturales.

Es decir, si bien este principio por un lado reconoció formalmente el ejercicio de la soberanía sobre los recursos naturales de los países periféricos, su reconocimiento estaba condicionado a

que dichos Estados explotaran de manera ‘eficiente’ sus recursos de acuerdo a las demandas del orden económico global. Las condiciones impuestas a los Estados considerados como insuficientemente desarrollados para el reconocimiento de la soberanía sobre sus recursos se sintetizan así: (i) la integración y contribución a la economía mundial; (ii) el aumento del desarrollo económico; y (iii) la cooperación con los Estados desarrollados. Por su parte, para poder dar cumplimiento a dichas condiciones se establecieron una serie de imposiciones tales como la obligación de los Estados de adquirir bienes de capital y se reconocieron los derechos adquiridos de los inversionistas extranjeros incluido su derecho a la indemnización por acciones expropiatorias, cuyo valor no era tasado por el derecho interno sino por el derecho consuetudinario internacional de cuya formación no habían participado los nuevos Estados cuando eran colonias.

Por su parte, la noción de desarrollo que se impulsó en el mundo durante la segunda mitad del siglo XX jugó un papel crucial en la reactualización de las nociones de progreso y modernidad y en la forma cómo los Estados se relacionan hoy en día con los diferentes actores transnacionales en el sector extractivo. Durante dicho periodo las divisiones entre sociedades civilizadas y no civilizadas, y entre países avanzados y atrasados, adquirieron una nueva forma entorno al grado de desarrollo de los nuevos Estados, por lo que se empezó a hablar de países desarrollados y no desarrollados.

Esta nueva división trajo consigo nuevas relaciones de dependencia entre los países periféricos, semi-periféricos y de centro, que en América Latina dieron lugar a su vez a instituciones como la CEPAL, a políticas como la Importación por Sustitución de Importaciones (ISI) y a nuevas corrientes teóricas como la teoría de la dependencia. Todas ellas estuvieron orientadas a discutir desde diferentes perspectivas las jerarquías que surgieron y se mantuvieron con la emergencia de los nuevos Estados desarrollistas durante la segunda mitad del siglo XX.

Sin embargo, a finales de los noventa con la caída del muro de Berlín y con la finalización de la guerra fría, surgió en el mundo una nueva ola orientada por la idea de la reactualización del pensamiento liberal en materia económica, el cual se vio reflejado a su vez en las nuevas

políticas y regulaciones mineras en todo el continente latinoamericano. Siguiendo las orientaciones y lineamientos del Banco Mundial, y específicamente aquellos consignados en el documento *Estrategia minera para América Latina y el Caribe* de 1996, Colombia y otros países de América Latina impulsaron nuevas reformas constitucionales y legales, incluyendo la expedición de nuevos códigos de minas.

Las nuevas reformas no solo permitieron cristalizar las condiciones de seguridad jurídica y predictibilidad demandadas por los inversionistas extranjeros, sino que dieron lugar a la transformación del rol del Estado en el sector minero, pasando de un Estado operador a un Estado regulador. Asimismo, además de las reformas incorporadas en el ámbito interno, este nuevo esquema también se vio reforzado por la creación y la consolidación de un sistema de promoción y protección de la inversión extranjera, el cual implicó la firma por parte del gobierno colombiano de al menos veinticinco Acuerdos Internacionales de Inversión (AII), entre tratados de libre comercio con capítulos de inversiones y de tratados bilaterales de inversión.

Las reformas introducidas en el sector minero en las últimas décadas y el discurso del progreso y la modernidad que se ha venido reactualizando desde la segunda mitad del siglo XX bajo la narrativa del ‘desarrollo’ y de la mano del paradigma extractivista, han dado lugar a que en un escenario (pos)colonial los nuevos Estados en su calidad de agentes del desarrollo sigan desempeñando un rol esencial en el mantenimiento y continuidad de las estructuras y jerarquías civilizatorias de la colonia. La idea del extractivismo se ha incorporado en diferentes ordenes normativos tanto a nivel global como a nivel doméstico, que constituyen el régimen actual de acumulación de recursos y que reflejan los intereses económicos de importantes actores transnacionales como las compañías mineras, los Estados del norte global y los organismos financieros internacionales.

Entre ellos, el Banco Mundial que se ha destacado por ser uno de los principales agentes movilizadores del capital global, hizo énfasis en algunos de los principales elementos que debían ser incorporados por los Estados del sur global en los nuevos marcos legales e institucionales del sector minero. Con ello, se buscaba brindarles a los inversionistas

extranjeros del sector unas condiciones de predictibilidad y seguridad tales, que les permitieran contar con una mayor seguridad en la tenencia; liberalizar las zonas restringidas de explotación o reservadas al Estado; establecer un sistema formal de otorgamiento y adjudicación de títulos mineros; crear un registro abierto de títulos y un catastro minero; incorporar permisos ambientales flexibles; contar con un régimen fiscal estable y competitivo con énfasis en tributos basados en los ingresos de las compañías; y limitar la industria nacional a la minería a pequeña escala por ser considerada insignificante en términos macroeconómicos.

En este orden de ideas, buscando nuevas estrategias para hacer más atractiva la nueva política minera en los países del sur global, el Banco Mundial resaltó principalmente dos elementos: el ‘desarrollo sostenible’ de las actividades mineras y la ‘licencia social’ de las comunidades. En cuanto al primer elemento, el Banco insistió en la posibilidad de traer ‘desarrollo’ a través de los proyectos mineros mitigando los posibles efectos ambientales derivados de tales proyectos. Sin embargo, en el marco de la noción de desarrollo sostenible promovida por el Banco no se planteó la posibilidad de desacelerar los procesos de acumulación y extracción de recursos ni de reducir la escala en la que se realizaban las actividades mineras. Por el contrario, dicha noción no implicaba afectar la escala de tales actividades ni la noción de acumulación sino que persistía en seguir realizando de manera permanente y sostenida ese tipo de actividades extractivas bajo la justificación de alcanzar el crecimiento económico.

Igualmente, dado que bajo el nuevo esquema de las llamadas ‘industrias extractivas’ promovidas por el Banco, el Estado solo podía participar de las utilidades económicas derivadas de tales proyectos a través de los tributos impuestos a las compañías, y teniendo en cuenta las condiciones que los Estados se vieron obligados a aceptar para que les fueran otorgados los préstamos en el marco del llamado ‘Consenso de Washington’, con la incorporación del nuevo orden legal e institucional en el sector minero, los actores estatales también vieron restringida su autonomía para modificar las políticas mineras en el ámbito interno, haciendo prácticamente inamovible el esquema bajo el cual se adoptó el nuevo paradigma extractivista después de los años noventa.

Por esta razón, se afirma que el aparato estatal en el sector minero actúa como una interfase de las agencias transnacionales entre la naturaleza y el capital, y entre el orden global y el orden local. Teniendo en cuenta que lo que está en juego es la misma subsistencia del modelo económico, que es lo que a la larga se pretende sostener, el proceso de capitalización de la naturaleza que se ha producido bajo el discurso del desarrollo sostenible, ha tenido que ser mediado por el mismo Estado para poder sostener las utilidades económicas y ganancias del sector minero.

Para poder gestionar el medio ambiente y administrar la utilización de los recursos del planeta, en el marco de lo que Arturo Escobar ha denominado una ‘eco-cracia global’, el Banco Mundial también resaltó el elemento de la ‘licencia social’ de las comunidades, en cuyo marco la participación de las comunidades se vió restringida principalmente al aporte de la mano de obra no calificada a tales proyectos. Al obtener la llamada ‘licencia social’, el Banco pretendía contar con el aval de las comunidades para la realización de los proyectos de extracción en sus territorios y que estas se ‘adhirieran’ a ellos. Para ello, se estableció la figura de los ‘diálogos tripartitos’ en cuyo marco debían concurrir representantes de las empresas, del Estado y de las mismas comunidades.

Sin embargo, lo que se buscaba con estos diálogos era persuadir a las comunidades de los beneficios económicos que podrían conseguir al adherirse a tales proyectos, y determinar la forma en la que las mismas comunidades se podrían involucrar en las operaciones mineras. Como ejemplos a resaltar en la implementación de dicho esquema, el Banco destacó las experiencias de Sudbury y de Saskatchewan en Canadá, en las cuales bajo un sistema de ‘ganancias compartidas’, las comunidades se involucraron en tales proyectos primero, aportando la mano de obra no calificada y posteriormente, con su participación en servicios considerados ‘mejor calificados’, tales como la reparación de vehículos, la prestación de servicios eléctricos y de soldadura, la venta de maquinarias, etc.

Tal como se explica a lo largo de esta tesis, la forma en la que se articulan este tipo de proyectos extractivos con los territorios donde estos se llevan a cabo las actividades mineras y con las comunidades que los habitan, ha conducido en el mejor de los casos a una especie de

‘desarrollismo subordinado’ en cuyo marco las comunidades deben adherirse a los proyectos extractivos, en las condiciones determinadas por los agentes que llevan a cabo tales proyectos, quienes terminan siendo los principales beneficiados en términos económicos. Pero las formas de vida de las comunidades no pueden escapar de las implicaciones del paradigma extractivista y suelen ser transformadas de manera radical, al tiempo que sus visiones del desarrollo no tienen cabida dentro de la noción hegemónica de desarrollo económico que está imbuida en las dinámicas de tales proyectos.

Por su parte, la realización de este tipo de proyectos extractivos, ha permitido que Colombia se siga reinsertando permanentemente en una posición subordinada dentro del sistema-mundo en un contexto de colonialidad global, y que en su condición de Estado periférico su participación en una economía de tipo extractivista se vea restringida a que el país continúe aportando los *commodities* y materias primas como el oro que son requeridos por los actores más influyentes de la economía global, principalmente para fines especulativos en el sector financiero y bursátil.

En Colombia los lineamientos en materia de reforma minera expedidos por el Banco Mundial, se vieron reflejados específicamente en la creación en una serie de reformas en el aparato legal e institucional, que fueron incorporados de la mano de la política de ‘apertura económica’ de inicios de los años noventa y de un nuevo sistema de promoción y protección de la inversión extranjera. Dichas reformas, que se introdujeron en el país a partir de la Constitución de 1991, muestran cómo se ha instrumentalizado el derecho en el ámbito interno en beneficio de los intereses económicos de los inversionistas extranjeros, y cómo ha mediado el Estado colombiano en esta labor, para garantizarle a los inversores sus derechos de propiedad y las condiciones de seguridad jurídica y de predictibilidad que demandan.

Dentro de las reformas más llamativas se encuentra por un lado, la incorporación de la disposición que estableció que la propiedad de los recursos del subsuelo y de los recursos naturales no renovables reside en el Estado y no en la Nación; y por otro lado, la modificación que se hizo por medio del Acto Legislativo 01 de 1999, a través del cual se suprimió la posibilidad de que se pudieran llevar a cabo expropiaciones sin indemnización en casos

excepcionales y cumpliendo ciertos requisitos legales de carácter especial. Estas y otras reformas fueron promovidas bajo la idea de modernizar el aparato del Estado colombiano y de incorporar al país en la política económica mundial, convirtiendo a Colombia en un potencial productor y exportador de materias primas y de recursos naturales, para lo cual era necesario implementar de manera adecuada una política en el sector minero que permitiera el máximo aprovechamiento efectivo de tales recursos.

Dentro de los especiales beneficios otorgados a los inversionistas extranjeros con la incorporación del nuevo aparato institucional y legal en el sector minero, se destacan aquellos en materia tributaria y fiscal, que fueron entendidos como una forma de compensación, al punto que en algunos casos tales beneficios alcanzaron un porcentaje mayor al de las regalías que las empresas debían pagar al Estado. Otro de los beneficios se vieron reflejados en la flexibilización de los requisitos y en la disminución de los plazos para que las compañías mineras pudieran acceder más fácilmente a permisos tales como los títulos mineros y las licencias ambientales.

Asimismo, en materia contractual uno de los cambios más llamativos que se produjeron con la expedición del nuevo código de minas, fue la reincorporación al ordenamiento jurídico colombiano del llamado ‘contrato de concesión’, una vez agotado el periodo desarrollista en el sector minero. Tal como se explicó en esta tesis, esta modalidad de contrato, dadas sus características suele ser incorporado en escenarios coloniales y (neo)coloniales donde se busca limitar la actuación de los Estados en las actividades mineras y en los que estos tienen una especial dependencia de la inversión extranjera. De esta manera, con este tipo de contratos es posible darles a los inversionistas extranjeros un papel más protagónico y otorgarles una especie de soberanía virtual sobre derechos intangibles como los *commodities*.

De conformidad con los lineamientos del Banco Mundial las modificaciones que se incorporaron en el aparato legal e institucional en el sector minero y que implicaron que Colombia pasara de ser un Estado operador a un Estado regulador, también trajeron como consecuencia la restricción de la autonomía estatal para intervenir en las actividades mineras y para redefinir la política del país en ese sector. Al respecto, es importante resaltar que en el

marco del proceso de producción jurídica de tipo transnacional que permitió la consolidación del nuevo ordenamiento minero en Colombia, además del Banco Mundial también participaron otros actores como la *Canadian International Development Agency* y reconocidas firmas de abogados a nivel interno que representan a prestigiosas compañías mineras transnacionales. Asimismo, el fenómeno conocido como la puerta giratoria, fue esencial en la estructuración del nuevo aparato legal e institucional. El hecho de que reconocidos funcionarios del sector minero pasaran indistintamente del ámbito público al privado y viceversa, permitió la difuminación entre el interés público que se supone debe orientar las actuaciones del Estado y los intereses particulares de los actores corporativos mineros. De esta manera, se explica por qué el papel de las élites locales, ha sido fundamental para poder reproducir bajo la política minera, un paradigma extractivista que arrastra un fuerte sesgo colonial y que ha permitido perpetuar relaciones asimétricas entorno a la extracción de recursos, similares a las que tuvieron lugar en tiempos coloniales entre las metrópoli y las antiguas colonias.

Igualmente, es importante destacar que el nuevo esquema que se introdujo en el sector minero desde la década de los años noventa bajo la política de la ‘apertura económica’ impulsada en el gobierno del ex presidente César Gaviria, tuvo continuidad con los gobiernos subsiguientes. Específicamente bajo los dos periodos del gobierno del ex presidente Juan Manuel Santos, se profundizó la política de liberalización del sector minero que le otorgó un trato preferente a las compañías extranjeras, a través de la política conocida como la ‘locomotora minera’. Esta política fue incorporada a través de los planes nacionales de desarrollo 2010-2014 y 2014-2018 que reconocieron al sector minero como uno de los ejes centrales de la economía, teniendo en cuenta el alza de los precios internacionales de metales como el oro y dada la relación directa de ese sector con la inversión extranjera.

Tal como se explicó en esta tesis, el llamado de la política impulsada por el gobierno de Juan Manuel Santos bajo la metáfora de la ‘locomotora minera’, de posicionar a Colombia como un país minero a nivel mundial, paradójicamente aludía a una figura del siglo XIX como lo son las locomotoras, para hacer referencia a las ideas de progreso y de modernidad en el Estado colombiano. Según el gobierno, con la ‘locomotora minera’ podría reducirse la pobreza,

generar empleo y producir un desarrollo nacional, especialmente en un escenario de posconflicto y de construcción de paz; y para ello, en palabras del gobierno, había que darle señales claras de política pública a los inversionistas privados a través de la alineación de la política minera de mediano y largo plazo.

En este sentido, bajo el gobierno de Santos y como parte de los mecanismos desregulatorios y re regulatorios que se implementaron para la incorporación del nuevo esquema minero en el ordenamiento jurídico colombiano, se otorgaron especiales prebendas a los inversionistas extranjeros incluyendo las llamadas licencias ambientales y sociales ‘expres’; la limitación de las competencias de las entidades municipales en el ordenamiento territorial; la restricción de la participación de los pueblos indígenas y de las comunidades afro descendientes en las actividades mineras; y la creación de las áreas estratégicas mineras. Asimismo algunas de las normas sobre la actividad minera que fueron excluidas del ordenamiento jurídico colombiano por parte de la Corte Constitucional Colombiana, fueron revividas posteriormente por medio de varios decretos gubernamentales.

De esta manera, las reformas incorporadas en el sector minero contribuyeron a la llegada masiva de inversionistas extranjeros al país en el marco del llamado ‘boom’ minero, así como al otorgamiento y la solicitud de una gran cantidad de títulos mineros. Entre los títulos otorgados, las solicitudes de títulos y las áreas estratégicas mineras se alcanzaron a sumar alrededor de 40 millones de hectáreas, equivalentes a la tercera parte del territorio nacional. Sin embargo a pesar de los enormes beneficios otorgados a los inversionistas y de la gran cantidad de áreas concesionadas para la realización de las actividades extractivas, las cifras oficiales han reportado que solamente el 0.39% del valor del PIB proviene del subsector de minerales metálicos en el que se encuentra el oro.

Al respecto, cabe recordar que en este contexto de auge inversionista del sector minero en Colombia, algunos *commodities* como el oro fueron los más apetecidos por los inversionistas, en parte por el aumento considerable del precio de dicho metal, y en parte por el bajo nivel de regalías que debían pagar quienes extrajeran el metal aurífero, equivalente solo al 4%. Por esta razón, el auge inversionista en el sector extractivo en Colombia no solo ha sido conocido

como el ‘boom’ minero sino como ‘la fiebre del oro’ o como ‘el nuevo Dorado’, por ser las compañías mineras interesadas en extraer el material aurífero, algunos de los actores que han resultado más beneficiados en este contexto.

En el marco de la dinámica económica global en que se ha producido ese auge, la mayor cantidad de capital financiero proveniente de la extracción del oro se concentra en la bolsa de valores de Toronto, y aproximadamente el 65% de las compañías mineras que operan en Colombia son de origen canadiense. Por su parte, estas compañías amparándose en el Tratado de Libre Comercio entre Colombia y Canadá, ya han empezado a demandar al Estado colombiano ante el Sistema Internacional de Arbitraje de Inversiones Inversionista-Estado, alegando que el Estado colombiano ha vulnerado sus derechos y ha defraudado sus expectativas. Esto ha sido posible gracias al sistema de promoción y protección de la inversión extranjera, que junto con las reformas incorporadas en el sector minero a nivel interno, han permitido moldear al Estado colombiano de acuerdo a las demandas de *commodities* y materias primas del nuevo modelo extractivista, restringiendo la autonomía del ente estatal a través de distintos mecanismos desregulatorios y re regulatorios, y como consecuencia del llamado ‘enfriamiento’ o ‘congelamiento regulatorio’.

El entrelazamiento entre el orden global y el orden local, y entre el orden constitucional y el derecho internacional de las inversiones, que se ha materializado principalmente en los Acuerdos Internacionales de Inversión firmados por el gobierno colombiano han sido fundamentales en la consolidación de dicho esquema. Por esto, también se ha llegado a hablar del resurgimiento de una nueva *lex mercatoria* cuando se hace alusión a esta forma de producción del derecho de tipo transnacional, que se expresa en el concatenamiento de normas a nivel doméstico y a nivel internacional, y que son dadas por los comerciantes y para los comerciantes del orden global. La consolidación de este régimen ha permitido que algunas de las antiguas colonias ahora convertidas en Estados periféricos, sigan proveyendo materias primas a los antiguos y a los nuevos imperios ahora representados por los Estados del norte global y por una élite económica global que opera a través de estos y de otros actores transnacionales. Estos actores han logrado consolidar dicho régimen acuñando una nueva

noción de progreso y de modernidad bajo la forma del ‘desarrollo’, que subyace al paradigma extractivista que se reactualiza permanentemente.

De esta manera, nuevos agentes del progreso y del ‘desarrollo’, como las compañías transnacionales mineras, son presentados como sujetos civilizados y modernos que van traer riqueza en forma de regalías, y desarrollo en forma de avances tecnológicos en la actividad minera, para sacar del atraso y de la pobreza a las antiguas colonias, ahora convertidas en Estados subdesarrollados. Igualmente, las comunidades asentadas en los territorios que son objeto de extracción, solo siguen teniendo la posibilidad de participar de esa riqueza y de ese progreso, a través de un ‘sistema de ganancias compartidas’, que desconoce su autonomía, sus propias formas de vida y visiones del desarrollo, y que se traduce fundamentalmente en su deber de aportar la mano de obra no calificada para los nuevos proyectos mineros liderados por las grandes compañías transnacionales.

Finalmente, de acuerdo al objetivo que se planteó en esta tesis de explicar el alcance que ha tenido a nivel local el nuevo aparato legal e institucional en el sector minero, y de ilustrar a través de un caso en concreto, el argumento sobre cómo este régimen ha seguido reproduciendo el paradigma extractivista atado al nuevo discurso de desarrollo que opera a nivel global, dando continuidad a jerarquías y patrones coloniales en un contexto de colonialidad global, el caso del conflicto minero en el municipio de Marmato en el Departamento de Caldas, que se presentó en el último capítulo de esta tesis, permitió entender la historicidad del despliegue a nivel local de las implicaciones sociales y económicas del régimen minero atrás explicado, pero reactualizadas en un formato constitucional (pos)moderno y de tipo (pos)colonial.

Este caso me permitió mostrar algunas de las continuidades que persisten desde tiempos coloniales entorno a las actividades de minería de oro y que se siguen reactualizando en el presente, en el marco del conflicto entre los mineros tradicionales que realizan minería a pequeña escala en el municipio de Marmato y la compañía minera canadiense *Gran Colombia Gold* (GCG). Tal como se explicó en el último capítulo de esta tesis, desde tiempos coloniales Marmato fue considerado como uno de los mayores productores de oro de la Nueva Granada,

razón que llevó al mariscal Jorge Robledo, lugarteniente de Francisco Pizarro, a asentarse en el territorio que en ese entonces constituía la llamada Vega de Supía. La explotación del oro que en esa época se llevó a cabo principalmente a través de instituciones como la encomienda, la mita y las haciendas mineras, fue posible gracias a la explotación de la mano de obra primero de las comunidades indígenas y posteriormente de los esclavos traídos del continente africano, muchos de los cuales son ascendientes de las familias que hoy en día residen en Marmato. Desde tiempos coloniales y posteriormente en tiempos republicanos, cuando las minas de oro que explotaban los representantes de la corona española, fueron traspasadas por el gobierno de la nueva república a los inversionistas británicos, a través de contratos de empréstitos para financiar las guerras de independencia, también fue bien conocido el fenómeno de la puerta giratoria, en el que importantes actores en la actividad minera ocupaban cargos públicos y al mismo tiempo eran dueños de minas o trabajaban para las compañías.

Las compañías británicas que permanecieron en Marmato desde principios del siglo XIX hasta la primera mitad del siglo XX después de que se produjo el llamado segundo '*boom*' de inversión extranjera en el sector minero en el continente latinoamericano, también conocido como '*la segunda conquista*', desempeñaron un papel esencial en la continuidad de ciertas relaciones y formas de explotación minera que venían de tiempos coloniales. Posteriormente, en la segunda mitad del siglo XX y con posterioridad a la intervención del FMI en las ventas de oro en el mundo, una vez finalizada la segunda guerra mundial, se produjo el giro del Estado desarrollista, el cual también se vio reflejado en la forma de extraer el oro en Marmato. En esa época, el Estado tuvo un rol de mayor protagonismo en la realización de las actividades mineras en el municipio, a la vez que se reconoció legalmente una división territorial del cerro de Marmato entre la parte alta y la parte baja, donde la parte alta estaba destinada para la pequeña minería y la parte baja para la mediana minería. Esta división y la realización de actividades de minería a pequeña y mediana escala con el apoyo del Estado subsistió hasta entrados los años noventa cuando se produjo una especie de '*abandono*' del Estado e irrumpieron las primeras compañías canadienses. Desde la llegada de la primera compañía en 1995, hasta el día de hoy han llegado cinco compañías extranjeras al municipio, todas provenientes de Canadá.

La última de ellas que hizo presencia en el municipio desde el año 2012, es un grupo empresarial que aglutina a varias empresas entre las cuales se encuentran algunas de las anteriores compañías mineras canadienses que han tratado de ingresar a Marmato. En desconocimiento de la división territorial que existía en Marmato entre la parte alta y la parte baja del cerro, y de la cultura minera marmateña donde la minería a pequeña escala es parte esencial de la ‘territorialidad’ de los marmateños, la última compañía pudo hacerse dueña de cerca del 90% de los títulos mineros para realizar un proyecto de minería a gran escala en todo el cerro, el cual implicaba demoler la montaña y trasladar todo el pueblo ubicado en la parte alta a la zona conocida como ‘El Llano’. Esto fue posible, gracias en parte al proceso de legalización y formalización que se llevó a cabo por las autoridades estatales con la colaboración de las mismas compañías canadienses en la década de los noventa, para la posterior unificación de los títulos mineros de la parte alta y la parte baja.

La compra de la mayoría de los títulos por la GCG, el cierre de las minas, la destrucción de varios de los instrumentos de trabajo de los mineros, la restricción de la venta de algunos de sus insumos de trabajo, la prohibición de la venta del oro y la amenaza de trasladar a todo el pueblo, para poder llevar a cabo el proyecto de minería a gran escala, desató un conflicto económico y social en el municipio. En el marco de dicho conflicto, la compañía contó con el respaldo del aparato legal e institucional que se incorporó en Colombia desde la década de los noventa y que moldeó al Estado colombiano bajo el nuevo paradigma extractivista.

Como parte de la dinámica del conflicto, los mineros también iniciaron distintas acciones legales y de movilización social para defender su territorio y la cultura minera marmateña. En respuesta a tales acciones, la Corte Constitucional Colombiana falló en dos oportunidades a favor de las comunidades de Marmato alegando la protección de su derecho fundamental a la consulta previa y a la participación, dada la presencia de miembros de pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes dentro de la población de Marmato. Sin embargo, las decisiones de la Corte fueron objeto de dos acciones de nulidad que fueron interpuestas por la compañía de la mano de entidades estatales como la Agencia Nacional de Minería. Posteriormente, y habiendo quedado en firme la segunda decisión del tribunal constitucional, la compañía decidió demandar al Estado colombiano ante el Sistema Internacional de

Arbitraje de inversiones Inversionista-Estado por la suma de 700 millones de dólares. La compañía alegó que el Estado colombiano no cumplió con las ordenes de desalojo en contra de los mineros, en virtud de los títulos otorgados por las autoridades mineras a la compañía y que varias de las acciones de movilización social también habían causado disturbios afectando el desarrollo de las actividades de la compañía.

En este orden de ideas, la descripción que se hace del conflicto en Marmato, desde una perspectiva histórica, permite ilustrar la tensión que se ha producido en el ámbito local entre la visión de desarrollo económica que está imbuida en el tipo de proyectos extractivos y de minería a gran escala, como los que se describen en esta tesis, y las visiones de desarrollo y las formas de vida de las comunidades que están asentadas en los territorios donde se quieren llevar a cabo tales proyectos. Este tipo de proyectos que están respaldados por el aparato legal e institucional colombiano que se ha incorporado en Colombia desde finales de la década de los noventa, responden a una lógica de acumulación y de extracción intensiva de recursos que da cuenta del paradigma extractivista en el que seguimos inmersos.

En este sentido, de acuerdo al análisis que se hace en esta tesis, Marmato no es solamente un pueblo más ubicado en las montañas de Colombia, sino que constituye en sí mismo un tipo de enclave global, en el que el proyecto colonial en su dimensión constitucional (pos)moderna se despliega en su máxima intensidad. Es de esta manera que este caso, permite explicar cómo la minería es una dinámica localizada pero que hace parte de un proceso global que modifica los postulados básicos del Estado y del Derecho. Esto se explica porque las dinámicas económicas globales en las que opera el paradigma extractivista no sólo refuerzan la división entre naciones civilizadas y no civilizadas, avanzadas y atrasadas, y desarrolladas y no desarrolladas, sino que reactualizan jerarquías coloniales bajo las cuales Colombia sigue siendo percibida principalmente como un territorio productor de materias primas y de *commodities* como el oro, que son utilizados principalmente con fines financieros especulativos en beneficio de poderosos actores de la política económica global como las compañías mineras transnacionales.

En el marco de estas dinámicas el derecho ha jugado históricamente un papel fundamental, en la medida que se ha servido como vehículo para poder cristalizar los intereses particulares de importantes actores económicos, en forma de derechos y de expectativas que no pueden ser defraudadas so pena de aplicar multimillonarias sanciones al Estado colombiano. Este por su parte, sigue jugando un papel fundamental en la articulación del orden local y del orden global que posibilita la operación de las actividades económicas de los actores económicos transnacionales del sector minero en su territorio. Los conflictos que se han producido como consecuencia de la operación de tales actividades económicas, no solo ponen de presente la tensión entre distintas formas de desarrollo, sino la reactualización de jerarquías y patrones coloniales en un sistema mundo ‘euro-norteamericano capitalista / patriarcal-moderno / colonial’.

Este sistema, en el que Colombia sigue reinsertándose en una posición periférica frente a los antiguos y los nuevos imperios y frente a los países del norte global, no solo sigue reproduciendo jerarquías y relaciones de dependencia con un fuerte sesgo colonial, sino que hace que persistan al interior del país formas (neo)coloniales de explotación, donde el territorio que habitan las comunidades sigue siendo percibido como un territorio que puede ser explotado, devastado y reconfigurado, y donde las comunidades solo son adheridas a tales proyectos aportando su mano de obra. El contexto de colonialidad global en el que se siguen reproduciendo estas jerarquías sugiere no solo la continuidad en el tiempo de patrones y relaciones que se arrastran desde tiempos coloniales, sino la incorporación en dicho sistema de actores globales que trascienden la forma westfaliana del Estado-nación.

Sin embargo, en este escenario de colonialidad global, el Estado sigue siendo considerado como un actor esencial para posibilitar la continuidad de tales jerarquías bajo las formas jurídicas contemporáneas y para la reproducción de un paradigma extractivista que está guiado a su vez por una noción hegemónica del desarrollo, que excluye otras visiones de desarrollo y otras formas de vida que posibilitan a las comunidades relacionarse ontológicamente con el territorio, con la naturaleza y con la montaña.

Finalmente, cabe resaltar que a pesar de que las comunidades que habitan los territorios que son objeto de extracción han encontrado en algunas ocasiones, instrumentos legales como la consulta popular o como la consulta previa para defender su territorio, los cuales les han permitido desafiar las actividades y proyectos económicos a gran escala impulsados por las compañías mineras y por otros actores económicos, tales mecanismos han contado con serias limitaciones, y los poderosos actores globales, también han encontrado en el derecho algunos mecanismos para restringir los efectos de las decisiones que han resultado favorables a las comunidades y para inhibir las actuaciones de las autoridades estatales en el marco del llamado ‘congelamiento regulatorio’. Ante el temor del Estado de ser demandado nuevamente por sumas exorbitantes, las autoridades estatales han terminado por emprender acciones favorables a las compañías o por inhibirse de adoptar ciertas decisiones que puedan provocar nuevas demandas ante el Sistema Internacional de Arbitraje de Inversiones Inversionista-Estado.

En síntesis, a partir de lo anterior, quiero señalar que si bien el proceso de colonialidad del régimen de minería de oro en Colombia que se describe en esta tesis, no ha sido lineal, sino que ha estado lleno de continuidades y discontinuidades, hay elementos que han persistido con el tiempo y que siguen reinscribiendo al Estado en una lógica(neo)colonial a partir de la regulación de la minería de oro. La adaptación de los canales legales e institucionales según las formas jurídicas y políticas de cada época, y la colaboración de las élites locales, han permitido seguir explotando el oro para satisfacer las demandas de los antiguos y de los nuevos imperios, hoy representados en los Estados del norte y en otros actores del sistema de gobernanza global.

También ha estado presente a lo largo de nuestra historia, el elemento de la inversión extranjera, y el papel del Estado, que sin ser un actor uniforme, ha actuado como un agente intermediario que sigue siendo indispensable, y que desde una posición (neo)colonial, ha adecuado su propio aparato para que los inversionistas puedan operar. Y aunque esa posición, en algunos periodos ha estado enlazada vagamente con políticas nacionalistas para defender la protección de lo nacional, lo cierto es que en Colombia ha persistido la extranjería de la empresa.

Igualmente, a través de los cambios que han sufrido con el tiempo las formas jurídicas y políticas, que han permitido la continuación de esas dinámicas, la prelación y las condiciones en extremo favorables para la inversión extranjera, los discursos de progreso, desarrollo y modernidad, y las implicaciones materiales y de despojo, que implican esas actividades mineras, para los territorios y las vidas de actores subalternos, han retornado cada vez con más fuerza, gracias a las garantías legales e institucionales, tanto a nivel local como a nivel global, las cuales son cada vez más sofisticadas.

Por otro lado, en los procesos de extracción del metal aurífero, como los que se describen en esta tesis, también se han mantenido tendencias, como el control monopolístico de las minas por los inversores extranjeros, y la necesidad de dinero circulante por parte del Estado, que hace que el ente estatal le otorgue condiciones tan favorables a esos actores. Asimismo, los sujetos subalternos que también han persistido, han encontrado históricamente formas de agencia para resistir, incluyendo los canales legales, sin embargo aquellos siguen siendo excluidos de sus territorios tanto por la vía legal, como por la vía de la fuerza, y los medios que tienen para resistir siguen siendo limitados.

Lo anterior me permite concluir que nuestras relaciones con el oro, con la montaña, con las comunidades, con las empresas mineras y con el mismo Estado, siguen siendo mediadas por el derecho, el cual, envuelve y reactualiza lógicas coloniales de explotación, que están enmarcadas en las relaciones de jerarquía y de división del mundo que permanecen, pero resignificadas en formato posmoderno. Más allá de la disputa por el derecho y en el marco de los mecanismos legales donde han resultado envueltos los diferentes actores inmersos en este tipo de conflictos y que en el mejor de los casos han ayudado a las comunidades a ganar tiempo frente a las consecuencias materiales que implican para sus vidas y su territorio la realización de ese tipo de proyectos extractivos, lo que se está definiendo en el marco de estas disputas, es qué tipo de país queremos y podemos ser, qué visiones del desarrollo y qué mundos queremos hacer posibles y cómo queremos relacionarnos con nuestro entorno, con la naturaleza, con el territorio y con las comunidades que lo habitan.

Referencias bibliográficas y fuentes.

Libros.

Alessandrini, Donatella. *Developing Countries and the Multilateral Trade Regime. The failure and promise of the WTO's development mission*. Hart Publishing, 2010.

Amin, Samir. *Unequal development*. Monthly Review Press, 1976.

Amin, Samir. *Maldevelopment*. Zed Books, 1990.

Anderson, Gavin. *Constitutional Rights after globalization*. Hart publishing, 2005.

Anghie, Antony. *Imperialism, Sovereignty and the making of International Law*. Cambridge University Press, 2004.

Ares Queija, Berta. *Visita de la Gobernación de Popayán de Tomás López Medel. Libro de Tributos (1558 – 1559)*. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Centro de Estudios Históricos, Departamento de Historia de América, 1989.

Bananar, R. y M. Travers. *Theory and Method in Socio-Legal Research*. Hart Publishing, 2005.

Banco de la República. *Marmato. Un pueblo de oro anclado en la montaña*. Banco de la República, Biblioteca de Manizales, 1991.

Barriga del Diestro, Fernando. *Las riquezas de Las Indias y los reyes de España*. Academia Colombiana de Historia, 2004.

Bedoya, María Rocío (ed.) *Marmato: disputa por el oro y el territorio*. Universidad de Antioquia, 2017.

Bello, Walden. *Desglobalización. Ideas para una nueva economía mundial*. Icaria Editorial, 2004.

Bonilla Castro, Elssy y Penélope Rodríguez Sehk. *Más allá del dilema de los métodos. La investigación en Ciencias Sociales*. Universidad de Los Andes, 2013.

Borón A., Atilio. *Imperio & Imperialismo. Una lectura crítica de Michael Hardt y Antonio Negri*. El viejo topo, 2003.

Botero, Maria Mercedes. *La ruta del oro. Una economía primaria exportadora. Antioquia 1850 – 1890*. Fondo Editorial Universidad EAFIT, 2007.

Burgos Silva, Germán. *Estado de derecho y globalización. El papel del Banco Mundial y las reformas institucionales en América Latina*. ILSA, 2009.

Cabo de La Vega, Antonio y Gerardo Pisarello (eds). *Constitucionalismo, mundialización y crisis del concepto de soberanía. Algunos efectos en América Latina y en Europa*. Alicante Publicaciones. Universidad de Alicante, 2000.

Caicedo, Luis Javier. *Cinco Siglos de Historia de Riosucio (Caldas). Con énfasis en la conformación del territorio*. Alcaldía Municipal, 2015.

Cardozo, Fernando Enrique y Enzo Faletto. *Dependencia y desarrollo en América Latina*. Siglo XXI Editores, 1977 [1969].

Cassese, Sabino. *La globalización jurídica*. Marcial Pons, 2006.

Castro-Gómez, Santiago. *La poscolonialidad explicada a los niños*. Universidad del Cauca, 2005.

Castro-Gómez, Santiago y Ramón Grosfoguel (eds.). *El giro decolonial: reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global*. Siglo del Hombre Editores, Universidad Central, Universidad Javeriana, 2007.

Chang, Ha-Joon. *Bad Samaritans. The Myth of Free Trade and the Secret History of Capitalism*. Bloomsbury Press, 2010.

Chatterjee, Partha. *Nationalist Thought and the Colonial World: A Derivative Discourse?*. Zed Books, 1986.

Clavero, Bartolomé. *Happy Constitution. Cultura y lengua constitucionales*, 1997.

_____. *El orden de los poderes*. Editorial Trotta, 2007.

_____. *Derecho Global. Por una historia verosímil de los derechos humanos*. Editorial Trotta, 2014.

Colmenares, Germán. *Historia Económica y Social de Colombia 1537-1719*. La Carreta, 1978.

Comaroff, Jean y John Comaroff. *Violencia y ley en la poscolonia: una reflexión sobre las complicidades Norte-Sur*. Vol. 10. Katz Editores, 2009.

Correa, Magdalena. *Libertad de empresa en el Estado social de Derecho*. Universidad Externado de Colombia, 2008.

Cortés Rodas, Francisco y Felipe Piedrahita Ramírez *De Westfalia A Cosmópolis. Soberanía, ciudadanía, derechos humanos y justicia económica global*. Siglo del Hombre Editores, 2011.

Courtis Christian (ed.) *Observar la ley. Ensayos sobre metodología de la investigación jurídica*. Editorial Trotta, 2006.

Crawford, James y Koskeniemmi, Marti (eds). *The Cambridge Companion to International Law*. Cambridge University Press, 2012.

Dezalay, Yves, y Bryant G. Garth. *Dealing in virtue: International commercial arbitration and the construction of a transnational legal order*. University of Chicago Press, 1998.

Díaz López Zamira. *Oro, Sociedad y Economía. El sistema colonial en la gobernación de Popayán: 1533 – 1733*. Banco de la República, 1994.

Díaz Polanco. Héctor. *Autonomía regional. La autodeterminación de los pueblos indios*. Siglo del Hombre Editores. 2006 [1991].

Dussel, Enrique. *1492: El descubrimiento del otro. El origen del mito de la modernidad*. Antropos, 1992.

Escobar, Arturo. *The Development of Development Economics: Method, Discourse and Interpretation in Economic and Economic Development Theory*. Junio 16 de 1984.

_____. *La invención del tercer mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*. Grupo Editorial Norma, 1998.

_____. *El final del salvaje. Naturaleza, cultura y política en la antropología contemporánea*. Instituto Colombiano de Antropología, 1999.

_____. *Una minga para el postdesarrollo: Lugar, medio ambiente y movimientos sociales en las transformaciones globales*. Ediciones desde abajo, 2012.

_____. *Sentipensar con la tierra. Nuevas lecturas sobre desarrollo, territorio y diferencia*. Ediciones Anaula, 2014.

Escobar, Arturo, Sonia Alvarez y Evelina Dagnino. *Cultures of Politics, Politics of Cultures. Re-visioning Latin American Social Movements*. Westview Press, 1998.

Eslava, Adolfo (ed.) *El oro como fortuna. Instituciones, capital social y gobernanza de la minería aurífera en Colombia*. Universidad EAFIT, 2014.

Eslava, Luis. *Local space, global life the everyday operation of international law and development*. Cambridge University Press, 2015.

Fanon, Frantz. *Los condenados de la tierra*. Fondo de Cultura Económica, 1983. (Título original: *Les damnés de la terre*. François Maspero, 1961, París).

Frank, André Gunder. *Capitalism and underdevelopment in Latin America*. Monthly Review Press, 1967.

Frank, André Gunder. *Dependent Accumulation and Underdevelopment*. Macmillan, 1978.

Fierro Morales, Julio. *Políticas mineras en Colombia*. Instituto Latinoamericano para una sociedad y un derecho alternativos - ILSA, 2012.

Foucault, Michel. *La arqueología del saber*; Foucault, Michel. *La arqueología del saber*. Siglo XXI Editores, 1997.

_____. *The Essential Foucault: Selections from Essential works of Foucault, 1954-1984*. The New Press, 2003.

Fuentes, Carlos. *El espejo enterrado*. Taurus, 1997.

Furtado, Celso. *Desarrollo y subdesarrollo*. Eudeba, 1971 [1961].

Galgano, Francesco. *La globalización en el espejo del derecho*. Rubinzal Culzoni Editores, 2005.

Gallego, Estrada Alberto y Miguel Giraldo Rodas. *Apuntes de geología y mineralogía de Marmato*. Banco de la República, 1986.

Gärtner, Álvaro. *Los misteres de las minas. Crónica de la colonia europea más grande de Colombia en el siglo XIX, surgida alrededor de las minas de Marmato, Supía y Riosucio*. Editorial Universidad de Caldas, 2005.

Giddens, Anthony. *Runaway World*. Routledge, 2003.

González Colonia, Carlos Julio. *Brujería, minería tradicional y capitalismo transnacional en los Andes colombianos. El caso del pueblo minero de Marmato*. Premio Nacional de Antropología 2016. Instituto Colombiano de Antropología e Historia, 2017.

González Escobar, Luis Fernando. *Ocupación, poblamiento y territorialidades en la Vega de Supía, 1810 – 1950*. Ministerio de Cultura, 2002.

Gudynas, Eduardo. *Ecología, economía y ética del desarrollo sostenible*. CLAES, 2004.

Hale, Charles. *Engaging Contradictions: Theory, Politics, and Methods of Activist Scholarship*. University of California Press, 2008.

Hardt, Michael y Antonio Negri. *Empire*. Harvard University Press, 2001.

Harvey, David. *The Condition of Postmodernity*. Blackwell, 1990.

_____. *The New Imperialism*. Oxford University Press, 2003.

_____. *A brief history of neoliberalism*. Oxford University Press, 2005.

_____. *A companion to Marx's Capital*. Verso, 2010.

_____. *Seven contradictions and the end of capitalism*. Oxford University Press, 2014.

Held, David; Anthony McGrew; David Glodblatt y Jonathan Perraton. *Global transformations. Politics, Economics and Culture*. Stanford University Press, 1999.

Hernández Zubizarreta, Juan y Pedro Ramiro. *El negocio de la responsabilidad. Crítica de la Responsabilidad Social Corporativa de las empresas transnacionales*. Icaria, 2009.

Hirst, Paul y Grahame Thompson. *Globalization in Question*. Blackwell Publishers, 1999.

Hernández Cervantes, Aleida. *La producción jurídica de la globalización económica. Notas de una pluralidad jurídica transnacional*. Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM, 2014.

Hogan, Michael. *The Marshall Plan: America, Britain, and the reconstruction of Western Europe, 1947 – 1952*. Cambridge University Press, 1987.

Jessup, Philippe. *Transnational Law*. Yale University Press, 1956.

Joerges, Christian, Inger-Johanne Sand y Gunther Teubner. *Transnational Governance and Constitutionalism*. Hart Publishing, 2004.

Keucheyan, Razmig. *Hemisferio Izquierda. Un mapa de los nuevos pensamientos críticos*. Siglo XXI España, 2013.

Klug, Heinz. *Law, Globalism and South Africa's Political Reconstruction*. Cambridge University Press, 2000.

Kommers, Donald. *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*. Duke University Press, 1989.

Hobsbawm, Eric. *Trilogía de Hobsbawm: La era de la revolución 1789 – 1848; La era del capital 1848 – 1875; La era del imperio 1875 – 1914*. Crítica Barcelona, 2012.

Hoetmer, Raphael, Miguel Castro, Mar Daza, José De Echavez, y Clara Ruiz (Eds). *Minería y movimientos sociales en el Perú. Instrumentos para la defensa de la vida, el agua y los territorios*. Programa Democracia y Transformación Global. 2013.

Krasner, Stephen. *Soberanía. Hipocresía organizada*. Paidós, 2012.

Instituto de Estudios Colombianos. *El oro en Colombia*. Banco de la República, 1987.

Lefebvre, Henri. *The production of space*. Blackwell Publishing. 2007 [1974].

Leff, Enrique. *Ecología y Capital. Racionalidad ambiental, democracia participativa y desarrollo sustentable*. Siglo XXI, 1994.

Lemaitre Ripoll, Julieta. *El derecho como conjuro. Fetichismo legal, violencia y movimientos sociales*. Siglo del Hombre Editores y Universidad de Los Andes, 2009.

Luxemburg, Rosa. *The accumulation of capital*. Routledge Classics, 2003.

Maldonado-Torres, Nelson. *Against War*. Duke University Press, 2006.

Martínez Alier, Joan. *El ecologismo de los pobres. Conflictos ambientales y lenguajes de valoración*. Icaria, 2005.

Marx, Karl. *El capital. Crítica de la economía política*. Tomo I. Fondo de Cultura Económica, 1974 [1867].

Massuh, Gabriela. *Renunciar al bien común. Extractivismo y (pos)desarrollo en América Latina*. Ensayo Mardulce, 2012.

Mbembe, Achille. *Necropolítica seguido de Sobre el gobierno privado indirecto*. Editorial Melusina, 2011.

Meadows, Donella. *The Limits to Growth: The 30-year Update*. London Earthscan, 2004.

Meisel Roca, Adolfo y Maria Teresa Ramírez (eds). *Economía colombiana del siglo XIX*. Fondo de Cultura Económica, 2010.

Mellino, Miguel. *La crítica poscolonial. Descolonización, capitalismo y cosmopolitismo en los estudios poscoloniales*. Paidós, 2008.

Melo, Héctor. *El mercado internacional del oro y la explotación del oro en Colombia*. Universidad Nacional de Colombia, 1974.

_____. *La maniobra del oro en Colombia*. Editorial La Pulga, 1975.

Mezzadra, Sandro (ed). *Estudios Postcoloniales. Ensayos fundamentales*. Traficantes de sueños, 2008.

Molano Bravo, Alfredo. *Dignidad campesina. Entre la realidad y la esperanza*. Icono, 2013.

Moore, Jason W. *Anthropocene or Capitalocene? Nature, History and the Crisis of Capitalism*. Kairos, 2016.

Ocampo, Jose Antonio. *Historia Económica de Colombia*. TM Editores, 1994 [1987].

Ocampo, José Fernando (ed). *Historia de las ideas políticas en Colombia*. Taurus, Instituto Pensar y Pontificia Universidad Javeriana, 2008.

_____. *Colombia Siglo XX. Estudio histórico 1886 – 1934*. Colección Pensamiento Crítico, 2013.

Ospina Vásquez, Luis. *Industria y Protección en Colombia 1810 - 1930*. Biblioteca Colombiana de Ciencias Sociales FAES, 1978.

Omae, Kenichi. *The End of the Nation State. The rise of regional economies. How new engines of prosperity are reshaping global markets*. The Free Press, 1995.

Palacios, Marco y Frank Safford. *Historia de Colombia. País Fragmentado, Sociedad Dividida*. Universidad de Los Andes, 2012 [2002].

Perkins, D. *The Monroe Doctrine, 1823 – 1826*. Londres, 1927.

Perry-Kessaris, Amanda. (ed.) *Socio-Legal Approaches to International Economic Law: Text, Context, Subtext*. Routledge, 2013.

Petras, James y Veltemeyer, Henry. *Juicio a las multinacionales. Inversión extranjera e imperialismo*. Lumen México, 2007.

Polanyi, Karl. *La gran transformación. Crítica del liberalismo económico*. Quipu Editorial, 2007.

Polanyi Levitt, Kari. *From the Great Transformation to the Great Financialization. On Karl Polanyi and other essays*. Zed Books, 2013.

Rajagopal, Balkrishnan. *El derecho internacional desde abajo. El desarrollo, los movimientos sociales y la resistencia del tercer mundo*. ILSA, 2005.

Randers, Jørgen. *2052: a global forecast for the next forty years: a report to the Club of Rome commemorating the 40th anniversary of The limits to growth*. White River Junction, Vt.Chelsea Green, 2012.

Rippy, James Fred. *British investments in Latin America: 1822 – 1949. A Case Study in the Operations of Private Enterprise in Retarded Regions*. University of Minnesota Press, 1959.

Restrepo, Eduardo y Axel Rojas. *Inflexión decolonial: fuentes, conceptos y cuestionamientos*. Editorial Universidad del Cauca, Instituto Pensar y Universidad Javeriana. 2010.

Rostow, Walt Whitman. *The stages of Economic Growth: A non-Comunist Manifesto*. Cambridge University Press, 1990 [1960].

Sánchez Gómez, Gregorio. *La bruja de las minas*. Biblioteca del Darién, Colcultura, 1993.

Santos, Boaventura de Sousa. *La globalización del derecho. Los nuevos caminos de la regulación y la emancipación*. Universidad Nacional de Colombia – ILSA, 2002.

_____. *Conocer desde el Sur*. Fondo Editorial de la Facultad de Ciencias Sociales, UNMSM, 2006.

Sassen, Saskia. *Losing Control? Sovereignty in the Age of Globalization*. Columbia University Press, 1996.

_____. *Globalization and Its Discontents*. Essays on the New Mobility of People and Money. The New Press, 1998.

Schneiderman, David. *Constitutionalizing Economic Globalization. Investment Rules and Democracy's Promise*. Cambridge University Press, 2008.

_____. *Resisting Economic Globalization. Critical Theory and International Investment Law*. Palgrave Macmillan Socio-Legal Studies, 2016.

Schrijver, Nico. *Sovereignty over natural resources: Balancing rights and duties*. Cambridge University Press, 1997.

Smith, Adam. *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*. Fondo de Cultura Económica, 1997. [1776].

Sornarajah, M. *The International Law on Foreign Investment*. Cambridge University Press, 2010.

Stiglitz, Joseph. *El malestar en la globalización*. Punto de lectura, 2007 [2002].

Strange, Susan. *The Retreat of the State. The diffusion of power in the world economy*. Cambridge University Press, 1996.

Svampa, Maristella y Mirta Antonelli (eds). *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*. Editorial Biblos, 2009.

Suárez Montoya, Aurelio. *Confianza Inversionista. Economía colombiana, primera década del siglo XXI*. Ediciones Aurora, 2010.

Swedberg, Richard. *The Economy and Law in Max Weber and the idea of Economic Sociology*. Princeton University Press, 1998.

Szablowski, David. *Transnational law and local struggles. Mining, communities and the World Bank*. Hart Publishing, 2007.

Szurmuk, Mónica y, Robert Mckee Irwin (eds). *Diccionario de Estudios Culturales Latinoamericanos*. Siglo XXI Editores, 2009.

Taussig, Michael. *The Devil and Commodity Fetichism in South America*. The University of North Carolina Press, 2010 [1980].

Teubner, Gunther. *Autopoietic Law. A new approach to law and society*. European University Institute, 1987.

_____ (ed). *Global Law without a State*. Dartmouth Publishing, 1997.

Teubner, Gunther; Richard Nobles y David Schiff. “The Autonomy of Law: Introduction to Legal Autopoiesis” *Schiff, David y Nobles, Richard (eds.) Jurisprudence*, 2003.

Tickner, Arlene B. y Sebastián, Bitar. *Nuevos enfoques para el estudio de las relaciones internacionales en Colombia*. Universidad de Los Andes, 2017.

Tienhara, Kyla. *The Expropriation of Environmental Governance. Protecting Foreign Investors at the Expense of Public Policy*. Cambridge University Press, 2009.

Topik, Steven y Allan Wellls, *The Second Conquest of Latin America. Coffe, Henequen, and Oil during the Export Boom, 1850-1930*, University of Texas Press, 1998.

Ulloa, Astrid y Barbara Göbel. *Extractivismo minero en Colombia y América Latina*. Universidad Nacional de Colombia, 2014.

Vélez Lora, Antonio. *Alfredo Vásquez Cobo, el candidato reo: Panamá, Marmato-Supía, Brasil, Venezuela, Cundinamarca*. Águila Negra, Impreso. 1921.

Wallerstein, Immanuel. *After liberalism*. The new press, 1995.

_____. *Capitalismo histórico y movimientos antisistémicos: un análisis de sistemas-mundo*. Akal, 2004.

_____. *The capitalist world-economy. Essays by Immanuel Wallerstein*. Cambridge University Press, 2002.

_____. *World-system Analysis. An introduction*. Duke University Press, 2004.

Weber, Max. “La ética protestante y el espíritu capitalista”. *Ensayos sobre sociología de la religión*. Taurus Ediciones. 1983 [1905].

_____. *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica. 1977.

Webster, C.K. *Britain and the independence of Latin America, 1810 – 1830. Volume I*. Oxford University Press, 1938.

West, Robert. *La minería de aluvión en Colombia durante el periodo colonial*. Imprenta Nacional, Bogotá. 1972.

Zabala, Silvio. *De encomiendas y propiedad territorial en algunas regiones de la América Española*. Porrúa Editores, 1940.

Woods, Ngaire. *The globalizers. The IMF, the World Bank and Their borrowers*. Cornell University Press. 2007.

Zea, Leopoldo. *América Latina en sus ideas*. Siglo XXI, 1986.

Capítulos de libro.

Alimonda, Héctor. “La colonialidad de la naturaleza. Una aproximación a la ecología política latinoamericana”. Alimonda, Héctor (Coordinador) *La naturaleza colonizada. Ecología política y minería en América Latina*. Clacso, 2011.

_____. “Una introducción a la ecología política latinoamericana”. Grosfoguel, Ramón y Roberto Almanza-Hernández (eds) *Lugares Descoloniales. Espacios de intervención en las Américas*. Pontificia Universidad Javeriana, 2012.

Antonelli, Mirta Alejandra. “Minería transnacional y dispositivos de intervención en la cultura. La gestión del paradigma hegemónico de la minería responsable y el desarrollo sostenible”. Svampa, Maristella y Antonelli, Mirta A. (eds.) *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*. Editorial Biblos, 2009.

Brew, Roger. “La minería del siglo XIX”. *El desarrollo económico de Antioquia desde la independencia hasta 1920*. Banco de la República, 1977.

Buitrago, Emerson. “Una historia y una vida alrededor del oro: territorialidad y minería en el municipio de Vetás, Santander, Colombia”. Göbel, Barbara y Astrid Ulloa (eds). *Extractivismo minero en Colombia y América Latina*. Grupo de Cultura y Ambiente, Universidad Nacional de Colombia. Ibero-Amerikanisches Institute, 2014.

Cabrera Leal, Mauricio y Julio Fierro Morales. “Implicaciones ambientales y sociales del modelo extractivista en Colombia”. *Minería en Colombia. Fundamentos para superar el modelo extractivista*. Contraloría General de la República, 2013.

Castro-Gómez, Santiago. “El capítulo faltante de Imperio”. *La poscolonialidad explicada a los niños*. Universidad del Cauca, 2005.

Chang, Ha-Joon. “The economic Theory of the Developmental State”. Woo-Cumings, Meredith. *The developmental State*. Cornell University Press, 1999.

Colmenares, Germán. “La formación de la economía colonial (1500 – 1740)”. *Historia Económica de Colombia*. TM Editores, 1994 [1987].

Dougherty, Michael. “From the global peripheries to the earth’s core: the new extraction in Latin America”. Deonandan, Kalowatie y Michael Dougherty (eds.) *Mining in Latin America. Critical Approaches to the new extraction*. Routledge, 2016.

Dussel, Enrique. “Más allá del eurocentrismo: el sistema-mundo y los límites de la modernidad”. *Pensar en los (in)tersticios. Teoría y práctica de la crítica poscolonial*. Castro-Gómez, Santiago, Oscar Guardiola-Rivera y Carmen Millán de Benavides. CEJA, 1999.

Eslava, Luis, Liliana Obregón y Rene Urueña. “Imperialismo(s) y derecho(s) internacional(es): ayer y hoy”. *Imperialismo y Derecho Internacional. Historia y legado*. Siglo del Hombre Editores, 2016.

Fernández Rozas, José Carlos, “Un nuevo mundo jurídico: la *lex mercatoria* en América Latina”. *Estudios sobre lex mercatoria*. Silva, Jorge Alberto (coordinador). Universidad Nacional Autónoma de México - UNAM, 2006.

Fitzpatrick, Peter. “Law’s Infamy”. *Law and Crisis in the Third World*. Sammy Adelman y Abdul Paliwala. Hans Zell Publisher, 1993.

García Villegas, Mauricio. “El derecho como esperanza: constitucionalismo y cambio social en América Latina, con algunas ilustraciones a partir de Colombia”. *¿Justicia para todos? Derechos sociales y democracia en Colombia*. Editorial Norma, 2006.

Glenn, Patrick “A transnational concept of law”. *The Oxford Handbook of Legal Studies*. Cane, Peter y Mark Tushnet (eds). Oxford University Press, 2003.

Gómez-Robledo, Alonso “Significación jurídica del principio de la soberanía permanente sobre los recursos naturales”. *Temas Selectos. Derecho Internacional*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México – UNAM, 2008.

Grosfoguel, Ramón. “The Implications of Subaltern Epistemologies for Global Capitalism: Transmodernity, Border Thinking and Global Coloniality”. Richard P. Appelbaum y William I. Robinson (eds.) *Critical Globalization Studies*. Routledge, 2005.

_____. “Developmentalism, Modernity and Dependency Theory in Latin America”. *Coloniality at large: Latin America and the Postcolonial Debate*. Duke University Press, 2008.

_____. “Colonialidad del poder y dinámica racial. Notas para la interpretación de los latino-caribeños en Nueva York”. Grosfoguel, Ramón y Almanza-Hernández, Roberto (eds.) *Lugares Descoloniales. Espacios de intervención en las Américas*. Ramón Grosfoguel y Roberto Almanza-Hernández. Pontificia Universidad Javeriana, 2012.

Grosfoguel, Ramón y Santiago Castro-Gómez. “Giro decolonial, teoría crítica y pensamiento heterárquico”. Castro-Gómez, Santiago y Ramón Grosfoguel (eds). *El giro decolonial: reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global*. Siglo del Hombre Editores, Universidad Central, Universidad Javeriana, 2007.

Gudynas, Eduardo. “Debates sobre el desarrollo y sus alternativas en América Latina. Una breve guía heterodoxa”. *Más allá del desarrollo*. Fundación Rosa Luxemburgo, 2012.

Hall, Stuart. “When was the post-colonial? Thinking at the Limit”. Chambers, Iain y Lidia Curti. *The post-colonial question: common skies, divided horizons*. Routledge, 1996.

Johnson, Chalmers. “The developmental State: Odyssey of a Concept”. Woo-Cumings, Meredith. *The developmental State*. Cornell University Press, 1999.

Kalmanovitz, Salomón y Edwin López. “El ingreso colombiano en el siglo XIX”. *Economía*

colombiana del siglo XIX. Fondo de Cultura Económica, 2010.

Krasner, Stephen. “Globalization and Sovereignty”. Smith, David; Dorothy Solinger y Steven Topik. *States and sovereignty in the Global Economy*. Routledge, 1999.

Liehr, Reinhard. “La deuda exterior de la Gran Colombia frente a Gran Bretaña, 1820 – 1860”. *América Latina en la época de Simón Bolívar. La formación de las economías regionales y los intereses económicos europeos 1800 – 1850*. Instituto Iberoamericano de Berlín, 1989.

Lopera, Gloria. “Aquí llegaron comprando, no consultando. Los retos de la consulta previa en proyectos de gran minería: una mirada desde el caso de Marmato”. *Retos del constitucionalismo pluralista*. Siglo del Hombre Editores, 2017.

López, Henrik. “Transformaciones en el espacio de la soberanía”. *Transformaciones en el espacio de la soberanía*. Ediciones Uniandes, 2013.

Machado Aráoz, Horacio. “El auge de la minería transnacional en América Latina. De la ecología política del neoliberalismo a la anatomía política del colonialismo”. Alimonda, Héctor (Coordinador) *La naturaleza colonizada. Ecología política y minería en América Latina*. Clacso, 2011.

Milward, Bob. “What is structural adjustment”. Giles, Mohan, Ed. Brown, Ed, Bob Milward y Alfred Zack-Williams (eds). *Structural adjustment: Theory, practice and impacts*. Routledge, 2000.

Moncada Roa, Patricia. “Usos y debates de la noción Estado de derecho” *Transformaciones en el espacio de la soberanía*. Ediciones Uniandes, 2013.

Monedero, José Luis. “La racionalidad del derecho en el pensamiento de Max Weber”. *Teoría e ideología. Estudio introductorio a la sociología jurídica de Max Weber*. Ediciones Comares,

2001.

Negrete Montes, Rodrigo E. “Derechos, Minería y Conflictos. Aspectos Normativos”. *Minería en Colombia. Fundamentos para superar el modelo extractivista*. Contraloría General de la República, 2013.

Ocampo, José Antonio. “El sector externo de la economía en el siglo XIX”. Meisel, Adolfo y María Teresa Ramírez (eds.). *Economía colombiana del siglo XIX*. Fondo de Cultura Económica, 2010.

Orrego Pérez, Viviana Andrea. “Alineación del Estado colombiano en función del interés de la minería multinacional”. Bedoya, María Rocío (Ed.) *Marmato: disputa por el oro y el territorio*. Universidad de Antioquia, 2017.

Pardo Becerra, Luis Álvaro. “Propuestas para recuperar la gobernanza del sector minero colombiano”. *Minería en Colombia. Fundamentos para superar el modelo extractivista*. Contraloría General de la República, 2103.

Rodríguez-Garavito, César. “El regreso de los programas de derecho y desarrollo”. *El otro derecho*. 25. ILSA. 2000.

_____. “Toward a Sociology of the Global Rule of Law Field: Neoliberalism, Neoconstitutionalism, and the Contest over Judicial Reform in Latin America”. Dezalay, Yves and Garth, Bryant. *Lawyers and the Rule of Law in an era of globalization*, Routledge, 2011.

Rudas Lleras, Guillermo. “Minería e Hidrocarburos en Colombia: ¿Sostenibles par alas finanzas públicas y el desarrollo?” *Minería, Territorio y Conflicto en Colombia*. Universidad Nacional de Colombia, 2012.

Rudas Lleras, Guillermo y Espitia Zamora, Enrique. “Participación del Estado y la sociedad

en la renta minera” *Minería en Colombia. Fundamentos para superar el modelo extractivista*. Contraloría General de la República, 2103.

Sánchez García, Diana Patricia. “El conflicto por la producción del territorio en el caso del proyecto minero La Colosa, Tolima, Colombia”. Göbel, Barbara y Astrid Ulloa. (Eds). *Extractivismo minero en Colombia y América Latina*. Grupo de Cultura y Ambiente, Universidad Nacional de Colombia. Ibero-Amerikanisches Institute, 2014.

Sánchez Torres, Fabio; Antonella Fazio y María del Pilar López-Urbe. “Conflictos de tierra, derechos de propiedad y surgimiento de la economía exportadora en Colombia, 1850 – 1925”. *Economía colombiana del siglo XIX*. Fondo de Cultura Económica, 2010.

Santos, Boaventura de Sousa. “El milenio huérfano”. *Ensayos para una nueva cultura política*. Trotta, 2005.

Sierra-Camargo, Ximena. “La criminalización de la minería a pequeña escala y la transnacionalización de la pena. Marmato: una lectura desde la perspectiva de la criminología crítica en el marco del debate penalidad y racionalidad neoliberal”. *Minería y Desarrollo. Minería y comunidades. Impactos, conflictos y participación ciudadana*. Universidad Externado de Colombia, 2016.

Tienhara, Kyla. “Regulatory chill and the threat of arbitration: a view from political science” Brown, Chester y Miles, Kate (Eds). *Evolution in Investment Treaty Law and Arbitration*. Cambridge University Press, 2011.

Uprimny, Rodrigo y Rodríguez Garavito, César. “¿Justicia para todos o seguridad para el mercado? El neoliberalismo y la reforma judicial en Colombia y en América Latina”. Restrepo Botero, Darío (ed.) *La falacia neoliberal. Críticas y alternativas*. Universidad Nacional de Colombia, 2003.

Uprimny, Rodrigo. “Las transformaciones constitucionales recientes en América Latina:

tendencias y desafíos”. Rodríguez Garavito, César. *El derecho en América Latina. Un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*. Siglo XXI Editores, 2011.

Wallerstein, Immanuel. “States? Sovereignty? The dilemmas of capitalists in an age of transition”. Smith, David; Dorothy Solinger y Steven Topik (Eds). *States and Sovereignty in the Global Economy*. Routledge, 1999.

Williamson, John. “The Washington Consensus as policy prescription for development” *Development Challenges in the 1990s: Leading Policymakers Speak from Experience*. Institute for International Economics, 2004.

Zumbansen, Peer. “Transnational Law”. *Elgar Encyclopaedia of Comparative Law*. Smits, Jan (ed). Edward Elgar Publishing, 2006.

Artículos académicos.

Agnew, John. “The territorial trap: the geographical assumptions of international relations theory”. *International Review of Political Economy* 1.1 (1994).

Anghie, Antony. “Time present and time past: globalization, international financial institutions, and the third world”. *New York University Journal of International Law & Politics*. 32.2. (2000).

Arias Hurtado, Carolina. “Neo-extractivismo vs. Desarrollo local: el caso del pueblo minero de Marmato (Caldas)”. *Scientia et Technica* XVIII.18.3. Universidad Tecnológica de Pereira. (2013).

_____. “Conflictos territoriales y patrimoniales en el pesebre de oro de Colombia”. *Luna Azul* 39 Universidad de Caldas. (2014).

Botero, Sandra. “La reforma constitucional de 1936, el Estado y las políticas sociales en Colombia”. *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura* 33. (2006).

Campuzano Cuartas, Rodrigo. “Bibliografía de la historia minera colombiana. Balance y perspectivas”. *Historia y Sociedad*, 1. (1994).

Canel, Eduardo; Idemudia, Uwafiokun y North, Liisa. “North Rethinking Extractive Industry: Regulation, Dispossession, and Emerging Claims” *Canadian Journal of Development Studies / Revue canadienne d'études du développement* 30.1-2. (2010).

Castro-Gómez, Santiago. “THE MISSING CHAPTER OF EMPIRE. Postmodern reorganization of coloniality and post-Fordist capitalism” *Cultural Studies*, 21.2-3. (2007).

Cotula, Lorenzo. “Do Investment Treaties Unduly Constrain Regulatory Space?” *Questions of International Law* 9. (2014).

De Waart, P.J.I.M. “Permanent Sovereignty over Natural Resources as a Corner-stone for International Economic Rights and Duties”. *Netherlands International Law Review*. 24.1.2 (2009).

Duarte, Carlos. “Implementación y crisis del actual sistema de gobernabilidad minera en Colombia: el modelo de enclave exportador”. *Análisis Político* 25.74 (2012).

Emel, Jody, Huber, Matthew T. y Makene, Madoshi H. “Extracting sovereignty: Capital, territory, and gold mining in Tanzania.” *Political Geography* 30.2 (2011).

Escobar, Arturo. “Mundos y conocimientos de otro mundo: el programa de investigación de modernidad/colonialidad Latinoamericano”. *Tabula Rasa* 1 (2003).

Frank, André Gunder. “The Development of underdevelopment”. *Monthly Review*. 18.4 (1966).

Friede, Juan. “De la encomienda indiana a la propiedad territorial y su influencia sobre el mestizaje”. *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura* 4 (1969).

Galgano, Francesco. “*Lex mercatoria, shopping* del derecho y regulaciones contractuales en la época de los mercados globales”. *Revista de derecho mercantil* 247 (2003).

García Jaramillo, Leonardo. “El neoconstitucionalismo en el contexto de la internacionalización del derecho”. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* XLV.133 (2012).

Gigena, Andrea Ivanna. “Lecturas poscoloniales y decoloniales de la analítica foucaultiana para el análisis en contextos de herencia colonial” *CONFLUENZE. Rivista di studi iberoamericani* 3. 2 (2011).

Gill, Stephen. “Globalization, Market Civilisation, and Disciplinary Neoliberalism”. *Millenium* 24 (1995).

_____. “New Constitutionalism, Democratisation and Global Political Economy”. *Pacifica Review: Peace, Security & Global Change* 10.1 (1998).

González Jaramillo, José Manuel. “Poblamiento minero y técnicas en el cañón del Río Cauca: 1538 - 1627”. *Anuario colombiano de Historia Social y de la Cultura* 34 (2007).

Grosfoguel, Ramón. “La descolonización de la Economía Política y los Estudios Postcoloniales: Transmodernidad, pensamiento fronterizo y colonialidad global”. *Tabula Rasa*. 4 (2006).

_____. “Decolonizing Postcolonial Studies and Paradigms of Political Economy: Transmodernity, decolonial thinking and Global Coloniality”. *Journal of Peripheral Cultural Production of the Luso-Hispanic World* 1.1 (2011).

Gudynas, Eduardo. “Sustentación, aceptación y legitimación de los extractivismos: múltiples expresiones pero un mismo basamento”. *Revista Opera* 14 (2014).

Haraway, Donna. “Situated Knowledges: The science question in feminism and the privilege of partial perspective”. *Feminist Studies* 14.3 (1998).

Harvey, David. “El ‘nuevo’ imperialismo: acumulación por desposesión”. *Social register* 40 (2004).

Keith, Robert G. “Encomienda, Hacienda and Corregimiento in Spanish America: A Structural Analysis”. *The Hispanic American Historical Review* 51.3 (1971).

Leff, Enrique. “Marxism and the Environmental Question. From the Critical Theory of Production to an Environmental Rationality for Sustainable Development”. *Capitalism, Nature, Socialism*. 4.1. (1993).

Lopera, Gloria. “La parte alta del cerro es para los pequeños mineros. Sobre la vigencia del régimen minero especial para Marmato y su influencia en la construcción de territorialidad”. *Revista Derecho del Estado*. Universidad Externado de Colombia. 35. (2015).

Merino, Roger. “Coloniality and Indigenous Territorial Rights in the Peruvian Amazon: A Critique of the Prior Consultation Law” *Bath Papers in International Development and Wellbeing Centre for Development Studies, University of Bath* 38 (2015).

Misoczky, Maria Ceci y Steffen, Böhm. “Resisting neocolonial development: Andalgá’s people struggle against mega-mining projects”. *Cadernos EBAPE.BR*. 11.2 (2013).

Morales-Benítez, Otto. “Teoría y aplicación de las historias locales y regionales”. *La región caldense en los conflictos sociales del siglo XIX*. Academia Caldense de Historia, Manizales, Impreso. 2009 [1995].

Munck, Ronaldo. “La teoría crítica del desarrollo. Resultados y perspectivas”. *Migración y desarrollo* 14 (2010).

Ocampo, José Antonio. “El auge de los precios de productos básicos y el riesgo de enfermedad holandesa en América Latina”. *Boletín informativo Techint* 336 (2011).

Ospina, Tulio. “La historia de las minas de oro de Marmato”. *Revista Universidad de Antioquia* 53.205 (1986) [1888].

Pérez, Oren “Normative Creativity and Global Legal Pluralism: Reflections on the Democratic Critique of Transnational Law” *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 10.2 (2003).

Perrone, Nicolas M. “The Emerging Global Right to Investment: Understanding the Reasoning behind Foreign Investor Rights”. *Journal of International Dispute Settlement* (2017).

Prieto-Ríos, Enrique. “Neoliberal Market Rationality: The Driver of International Investment Law” *Birkbeck Law Review* 3.1. (2015).

Quijano, Aníbal e Immanuel Wallerstein. “Americanness as a concept; or, The Americas in the modern world”. *International Social Science Journal* 134 (1992).

Quijano, Aníbal. “Coloniality of power and Eurocentrism in Latin America”. *International Sociology* 15.2 (2000).

Rodríguez Albor, Gustavo; Melissa Peláez Blandón y Rafael García Luna. “Inversión canadiense en Colombia. Un análisis de las empresas extractivas”. *Revista de economía del caribe*. 14. (2014).

Rubiano Galvis, Sebastián. “La regulación social y ambiental de la minería en Colombia: comentarios al proyecto de ley de reforma del Código de Minas” *Políticas Públicas* 38 (2012).

Schneiderman, David. “Constitutional approaches to privatization: an inquiry into the magnitude of neo-liberal constitutionalism”. *Law and Contemporary Problems* 63.4. (2000).

Schultz, Thomas y Cédric, Dupont. “Investment Arbitration: Promoting the Rule of Law or Over- Empowering Investors? A Quantitative Empirical Study” *European Journal of International Law* 25.4 (2014).

Spears, Suzanne. “The Quest for Policy Space in a New Generation of International Investment Agreements” *Journal of International Economic Law* 4.13 (2004).

Sierra-Camargo, Ximena. “Derecho, minería y (neo)colonialismo. Una aproximación crítica a la regulación de la minería de oro a gran escala en Colombia”. *Revista Opera*. Universidad Externado de Colombia. 14. (2014).

Tamanaha, Brian Z. “Understanding Legal Pluralism: Past to Present, Local to Global”. *Sydney Law Review* 30.375 (2008).

_____. “The Dark Side of the Relationship between the Rule of Law and Liberalism” *NYUJL & Liberty* 3 (2008).

Torres-Maldonado, Nelson. “Thinking through the Decolonial Turn: Post-continental Interventions in Theory, Philosophy, and Critique. An Introduction”. *Journal of Peripheral Cultural Production of the Luso-Hispanic World* 1.2 (2011).

Trubek, David. “Developmental States and the Legal Order: Towards a New Political Economy of Development and Law”. *Legal Studies Paper Series*. Paper N° 1075. University of Wisconsin Law School (2009).

Valencia Llano, Albeiro. “Evolución socioeconómica de las comunidades indígenas de Caldas. Siglos XVI – XIX” *Revista de la Universidad de Caldas* 4.2. Centro Editorial de la Universidad de Caldas (1983).

Van Harten, Gus y Pavel Malysheuski. “Who has benefited financially from investment treaty arbitration? An evaluation of the size and wealth of claimants” *Osgoode Legal Studies Research Paper* No. 14 (2016).

Villabona, Orlando y Carlos José Quimbay. “Tasas efectivas del impuesto de renta para sectores de la economía colombiana entre el 2000 y el 2015” *Revista Innovar Journal* 27.66 (2017).

Zarsky, Lyuba. “From regulatory chill to deepfreeze?” *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics* 4.6 (2006).

Tesis.

Abad Salazar, Inés Lucía. *Los ansermas*. Tesis de grado, Pontificia Universidad Javeriana, 2016 [1955].

Díaz López, Lyda del Carmen. *Antropología y economía del oro en Marmato, Caldas*. Tesis de grado, Universidad Nacional de Colombia, Departamento de Antropología, 1985.

Fenn, M.J. *British Investment in South America and the financial crisis of 1825 – 1826*. Tesis de Maestría, Durham University, 1969.

Mazariegos, Mónica. *Derecho a la consulta y disenso. Por el uso contra hegemónico del derecho*. Tesis Doctoral, Universidad Carlos III de Madrid, 2014.

Perrone, Nicolás Marcelo. *The International Investment Regime and Foreign Investor's Rights: Another view of a popular story*. Tesis doctoral, The London School of Economics and Political Science, Septiembre de 2013.

Suárez Ricaurte, Federico. *How do the notions of investment and the characteristics of the investor-state dispute settlement, established in the Trans-Pacific Partnership (TPP) and in the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP), change the direction of the foreign investment system?*. Tesis de maestría, Kent Law School, University of Kent, Septiembre de 2016.

Velásquez Ruiz, Marco Alberto. *The Colliding Vernacullars of Foreign Investment Protection and Transnational Justice in Colombia: A Challenge for the Law in a Global Context*. Tesis Doctoral, York University – Osgoode Hall University School. Mayo de 2016.

Fuentes Jurídicas.

Decisiones Judiciales.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Solicitud de Suspensión Provisional del Decreto 2691 del 23 de Diciembre de 2014 expedido por el Presidente de la República. Número de radicación: 11001032400020150016300.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Consejera Ponente: Stella Jeannette Carvajal Basto, 12 de octubre de 2017. Número de radicación: 11001-03-27-000-2013-00007-00 (19950).

Corte Constitucional Colombiana, sentencia C-203 de 1995. Magistrado Ponente: José Gregorio Hernández Galindo.

Corte Constitucional Colombiana, sentencia C-358 de 1996. Magistrados Ponentes: Carlos Gaviria Díaz y José Gregorio Hernández Galindo.

Corte Constitucional Colombiana, sentencia C-422 de 1996. Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz.

Corte Constitucional Colombiana, sentencia SU-039 de 1997. Magistrado Ponente: Antonio Barrera Carbonell.

Corte Constitucional Colombiana, sentencia C-1071 de 2003. Magistrado Ponente: Rodrigo Escobar Gil.

Corte Constitucional Colombiana, sentencia C-617 de 2008. Magistrado Ponente: Rodrigo Escobar Gil.

Corte Constitucional Colombiana, sentencia C-750 de 2008. Magistrada Ponente: Clara Inés Vargas.

Corte Constitucional Colombiana, sentencia C-864 de 2008. Magistrado Ponente: Marco Gerardo Monroy Cabra.

Corte Constitucional Colombiana, sentencia T-769 de 2009. Magistrado Ponente: Nilson Pinilla Pinilla.

Corte Constitucional Colombiana, sentencia C-366 de 2011. Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.

Corte Constitucional Colombiana, sentencia T-384A de 2014. Magistrado Ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

Corte Constitucional Colombiana, sentencia C-123 de 2014. Magistrado Ponente: Alberto Rojas Ríos.

Corte Constitucional Colombiana, sentencia T-766 de 2015. Magistrado Ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

Corte Constitucional Colombiana, sentencia T-438 de 2015. Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

Corte Constitucional Colombiana, sentencia C-035 de 2016, Magistrada Ponente: Gloria Stella Ortiz Delgado.

Corte Constitucional Colombiana, sentencia C-221 de 2016. Magistrado Ponente: Alberto Rojas Ríos.

Corte Constitucional Colombiana, sentencia C-298 de 2016. Magistrado Ponente: Alberto Rojas Ríos.

Corte Constitucional Colombiana, sentencia C-389 de 2016. Magistrada Ponente: Maria Victoria Calle Correa.

Corte Constitucional Colombiana, sentencia C-273 de 2016. Magistrada Ponente: Gloria Stella Ortiz Delgado.

Corte Constitucional Colombiana, sentencia SU-133 de 2017. Magistrado Ponente: Luis Ernersto Vargas Silva.

Corte Constitucional Colombiana, sentencia T-361 de 2017. Magistrado Ponente: Alberto Rojas Ríos.

Corte Constitucional Colombiana, Auto 511 de 2017. Magistrado Ponente: Carlos Bernal Pulido.

Documentos de Política Pública.

Presidencia de la República de Colombia. *Planes y Programas de Desarrollo (1969-1972)*.

Departamento Nacional de Planeación. Plan de Desarrollo Social, Económico y Regional 1975 – 1978 “Para cerrar la brecha”. Imprenta Nacional de Colombia, 1976.

Departamento Nacional de Planeación. Documento Conpes 2494 de 1990 ‘Decisiones sobre el programa de apertura económica’.

Departamento Nacional de Planeación, Plan de Desarrollo Económico y Social 1990 – 1994 “La Revolución Pacífica”. Imprenta Nacional de Colombia, 1991.

Ministerio de Comercio Exterior, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Relaciones Exteriores y Departamento Nacional de Planeación. Documento Conpes 3135 ‘Lineamientos de política para las negociaciones internacionales de acuerdos de inversión extranjera’, Octubre 9 de 1991.

Ministerio de Minas y Energía y Unidad de Planeación Minero Energética. Documento Conpes 2898 de 1997 ‘Plan Nacional de Desarrollo Minero’.

Ministerio de Minas y Energía y Departamento Nacional de Planeación. Documento Conpes 2898 “Estrategias para el fortalecimiento del sector minero colombiano”. MINMINAS-DNP: UINF: DIMEN. Bogotá, 15 de enero de 1997.

Ministerio de Comercio Exterior, Ministerio de Hacienda y Crédito Público Ministerio de Relaciones Exteriores y Departamento Nacional de Planeación. Documento Conpes 3135 de 2001 ‘Lineamientos de política para las negociaciones internacionales de acuerdos de inversión extranjera’.

Ministerio de Minas y Energía de la República de Colombia, *Plan Nacional de Desarrollo Minero 2002 – 2006*. Unidad de Planeación Minero Energética – UPME, diciembre de 2002.

Departamento Nacional de Planeación. Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 “Hacia un Estado Comunitario”. Imprenta Nacional de Colombia, 2003.

Ministerio de Minas y Energía de la República de Colombia, *Plan Nacional para el Desarrollo Minero Visión al año 2019. Colombia País Minero*. Unidad de Planeación Minero Energética – UPME, diciembre de 2006.

Ministerio de Minas y Energía de la República de Colombia, *Plan Nacional de Desarrollo Minero 2007 – 2010. Gestión Pública para propiciar la actividad minera*. Unidad de Planeación Minero Energética – UPME, diciembre de 2007.

Departamento Nacional de Planeación. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 “Estado Comunitario: Desarrollo para Todos”. Imprenta Nacional de Colombia, 2008.

Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio del Interior y de Justicia, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Departamento Nacional de Planeación. Documento Conpes 3684, 19 de octubre de 2010.

Departamento Nacional de Planeación. Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 “Prosperidad para todos, Más empleo, menos pobreza y más seguridad”. Imprenta Nacional de Colombia, 2011.

Departamento Nacional de Planeación, “Todos por un nuevo país. Paz, Equidad y Educación”, *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018*. Imprenta Nacional de Colombia, 2014.

Leyes.

Congreso de la República de Colombia. Ley 30 de 1903. ‘Sobre asuntos fiscales y de minas’.

Congreso de la República de Colombia. Ley 4 de 1909. ‘Por la cual se concede una pensión’.

Congreso de la República de Colombia. Ley 37 de 1931. ‘Del petróleo’.

Congreso de la República de Colombia. Acto Legislativo 1 de 1936. ‘Reformatorio de la Constitución’.

Congreso de la República de Colombia. Ley 160 de 1936. ‘Por la cual se modifican algunas de las disposiciones de la Ley 37 de 1931 y se dictan otras disposiciones sobre petróleos’.

Congreso de la República de Colombia. Ley 72 de 1939 ‘Por la cual se da una autorización al Gobierno en relación con las minas de Supía y Marmato’.

Congreso de la República de Colombia. Ley 66 de 1946 ‘Por la cual se dictan unas disposiciones sobre las minas de Marmato’

Congreso de la República de Colombia. Ley 81 de 1946. ‘Por la cual se reforma el artículo 1º de la Ley 54 de 1944 y el Decreto ejecutivo número 223 de 1932’.

Congreso de la República de Colombia. Decreto legislativo 10 de 1950. ‘Por el cual se dictan algunas disposiciones en el ramo de Petróleos’.

Congreso de la República de Colombia. Ley 18 de 1952. ‘Por la cual se dictan algunas disposiciones en el ramo de petróleos, y se modifican las leyes 37 de 1931 y 160 de 1936’.

Congreso de la República de Colombia. Ley 2 de 1958 ‘Por la cual se da provisionalmente fuerza de ley a algunas disposiciones y se crea una comisión interparlamentaria’.

Congreso de la República de Colombia. Ley 41 de 1961 ‘Por la cual se adopta una legislación de emergencia y se dictan otras disposiciones’.

Congreso de la República de Colombia. Ley 267 de 1965.

Congreso de la República de Colombia. Ley 60 de 1967 ‘Por la cual se dictan algunas disposiciones sobre transformación, adjudicación y contratación de minerales’.

Congreso de la República de Colombia. Ley 20 de 1969 ‘Por la cual se dictan algunas disposiciones sobre minas e hidrocarburos’.

Congreso de la República de Colombia. Ley 45 de 1990. ‘Por la cual se expiden normas en materia de intermediación financiera, se regula la actividad aseguradora, se conceden unas facultades y se dictan otras disposiciones’.

Congreso de la República de Colombia. Ley 50 de 1990. ‘Por la cual se introducen reformas al Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones’.

Congreso de la República de Colombia. Ley 1 de 1991. ‘Por la cual se expide el estatuto de puertos marítimos y se dictan otras disposiciones’.

Congreso de la República de Colombia. Ley 7 de 1991. ‘Por la cual se dictan normas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular el comercio exterior del país, se crea el Ministerio de Comercio Exterior, se determina la composición y funciones del Consejo Superior de Comercio Exterior, se crean el Banco de Comercio Exterior y el Fondo de Modernización Económica, se confieren unas autorizaciones y se dictan otras disposiciones’.

Congreso de la República de Colombia. Ley 9 de 1991. ‘Por la cual se dictan normas generales a las que deberá sujetarse el Gobierno Nacional para regular los cambios internacionales y se adoptan medidas complementarias’.

Congreso de la República de Colombia. Ley 21 de 1991. ‘Por medio de la cual se aprueba el Convenio No 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76a reunión de la conferencia general de la OIT, Ginebra 1989’.

Congreso de la República de Colombia. Ley 31 de 1992. ‘Por la cual se dictan las normas a las que deberá sujetarse el Banco de la República para el ejercicio de sus funciones, el gobierno para señalar el régimen de cambio internacional, para la expedición de los estatutos del banco y para el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control del mismo, se determinan las entidades a las cuales pasarán los fondos de fomento que administra el banco y se dictan otras disposiciones’.

Congreso de la República de Colombia. Ley 70 de 1993. ‘Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política’.

Congreso de la República de Colombia. Ley 97 de 1993. ‘Por la cual se interpreta con autoridad la Ley 20 de 1969 y se dictan otras disposiciones’.

Congreso de la República de Colombia. Ley 99 de 1993. ‘Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones’.

Congreso de la República de Colombia. Ley 134 de 1994. ‘Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana’.

Congreso de la República de Colombia. Ley 141 de 1994 (modificada por la Ley 756 de 2002). ‘Por la cual se crean el Fondo Nacional de Regalías, la Comisión Nacional de Regalías, se regula el derecho del Estado a percibir regalías por la explotación de recursos naturales no renovables, se establecen las reglas para su liquidación y distribución y se dictan otras disposiciones’.

Congreso de la República de Colombia. Ley 143 de 1994. Por la cual se establece el régimen para la generación, interconexión, transmisión, distribución y comercialización de electricidad en el territorio nacional, se conceden unas autorizaciones y se dictan otras disposiciones en materia energética.

Congreso de la República de Colombia. Ley 172 de 1994. ‘Por medio de la cual se aprueba el Tratado de Libre Comercio entre los Gobiernos de Estados Unidos Mexicanos, la República de Colombia y la República de Venezuela, suscrito en Cartagena de Indias el 13 de junio de 1994. A partir de la Ley 1457 de 2011: Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Colombia’.

Congreso de la República de Colombia. Ley 267 de 1996 Por medio de la cual se aprueba el ‘Convenio sobre arreglo de diferencias relativas a inversiones entre Estados y Nacionales de otros Estados’.

Congreso de la República de Colombia. Ley 388 de 1997. ‘Por la cual se modifican la Ley 9ª de 1989 y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones’.

Congreso de la República de Colombia. Ley 488 de 1998. ‘Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones fiscales de las Entidades Territoriales’.

Congreso de la República de Colombia. Ley 685 de 2001. ‘Por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones’.

Congreso de la República de Colombia. Ley 963 de 2005 ‘Por la cual se instaure una ley de estabilidad jurídica para los inversionistas en Colombia’.

Congreso de la República de Colombia. Ley 1340 de 2009 ‘Por medio de la cual se dictan normas en materia de protección de la competencia’.

Congreso de la República de Colombia. Ley 1382 de 2010. ‘Por la cual se modifica la Ley 685 de 2001 Código de Minas’.

Congreso de la República de Colombia. Ley 1450 de 2011. ‘Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014’.

Congreso de la República de Colombia. Ley 1563 de 2012 ‘Por medio de la cual se expide el Estatuto de Arbitraje Nacional e Internacional y se dictan otras disposiciones’.

Congreso de la República de Colombia. Ley 1753 de 2015. ‘Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”’.

Congreso de la República de Colombia. Ley Estatutaria 1757 de 2015. ‘Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática’.

Decretos.

Presidente de la República de Colombia, Eduardo Santos; Ministro de la Economía Nacional, Jorge Gärtner. Decreto 461 de 1940 ‘Por el cual se reglamenta la ley 72 de 1939’.

Ministerio de Minas y Petróleos. Decreto 0481 de 1952. ‘Por el cual se organiza el Ministerio de Minas y Petróleos’.

Presidente (E) de la República de Colombia, Roberto Urdaneta Arbeláez; Ministro de Hacienda y Crédito Público, Antonio Álvarez Restrepo; Ministro de Minas y Petróleos, Rodrigo Noguera Laborde. Decreto 1056 de abril 20 de 1953. ‘Por el cual se expide el Código de Petróleos’.

Presidente de la República de Colombia, Teniente General Gustavo Rojas Pinilla. Decreto 2223 de 1954. ‘Por el cual se dictan algunas normas para la contratación de las minas nacionales de Marmato’

Presidente de la República de Colombia, Carlos Lleras Restrepo y Ministro de Minas y Petróleos, Carlos Gustavo Arrieta. Decreto 912 de 1968. ‘Por el cual se crea la Empresa Colombiana de Esmeraldas’.

Presidente de la República de Colombia, Carlos Lleras Restrepo; Ministro de Hacienda y Crédito Público, Abdón Espinosa Valderrama y Ministro de Minas y Petróleos, Carlos Gustavo Arrieta Decreto 3161 de 1968. ‘Por el cual se reorganiza el Ministerio de Minas y Petróleos’.

Presidente de la República de Colombia, Carlos Lleras Restrepo y Ministro de Minas y Petróleos, Carlos Gustavo Arrieta. Decreto 1275 de 1970 ‘Por el cual se reglamentan las leyes 60 de 1967 y 20 de 1969 y se dictan otras disposiciones sobre minas’.

Presidente de la República de Colombia, Alfonso López Michelsen. Decreto 2310 de 1974 ‘Por medio del cual se dictan normas sobre abolición del régimen de concesiones en materia de hidrocarburos y se adiciona el Artículo 58 del Decreto 2053 de 1974’.

Presidente de la República de Colombia, Virgilio Barco; Ministro De Minas Y Energía, Oscar Mejia Vallejo y Ministro De Hacienda Y Crédito Público, Luis Fernando Alarcon Mantilla. Decreto Ley 2655 de 1988. ‘Por el cual se expide el Código de Minas’.

Presidente de la República de Colombia, Virgilio Barco y Ministra de Minas y Energía, Margarita Mena De Quevedo. Decreto 1994 de 1989. ‘Por el cual se reglamenta el artículo 1° de la Ley 20 de 1969 en materia de hidrocarburos’.

Presidente de la República de Colombia, Cesar Gaviria Trujillo y Ministro de Comunicaciones, Alberto Casas Santamaria. Decreto 1900 de 1990. ‘Por el cual se reforman las normas y estatutos que regulan las actividades y servicios de telecomunicaciones y afines’.

Presidente de la República de Colombia, Cesar Gaviria Trujillo; Ministro de Hacienda y Crédito Público, Rudolf Hommes Rodríguez; Ministro de Comunicaciones, Alberto Casas Santamaría y Jefe del Departamento Nacional de Planeación, Armando Montenegro Trujillo. Decreto 1901 de 1990. ‘Por el cual se establece la estructura orgánica del Ministerio de Comunicaciones, se determina las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones’

Presidente de la República de Colombia, Cesar Gaviria Trujillo; Ministro de Salud, Camilo Gonzalez Posso y Ministro de Educación Nacional, Alfonso Valdivieso Sarmiento. Decreto 2119 de 1991. ‘Por el cual se establece la capacitación abierta de salud sobre prevención del Cólera y Saneamiento Ambiental’.

Presidente de la República de Colombia, Cesar Gaviria Trujillo y Ministro de Defensa Nacional, General Oscar Botero Restrepo. Decreto 1753 de 1991. ‘Por el cual se reglamentan parcialmente el Decreto-ley 2324 de 1984 y el Código de Comercio (Decreto-ley 410 de 1971) sobre Corredores de Contratos de Fletamento Marítimo’.

Presidente de la República de Colombia, Cesar Gaviria Trujillo; Ministro de Hacienda y Crédito Público, Rudolf Hommes Rodriguez; Ministro de Minas y Energía, Guido Alberto Nule Amin; Ministro de Trabajo y Seguridad Social, Luis Fernando Ramirez Acuña y Director del Departamento Administrativo del Servicio Civil, Carlos Humberto Isaza Rodriguez. Decreto 2119 de 1992. ‘Por el cual se reestructura el Ministerio de Minas y

Energía, el Instituto de Asuntos Nucleares, IAN y Minerales de Colombia S.A., MINERALCO’.

Presidente de la República de Colombia, Cesar Gaviria Trujillo y Ministro De Hacienda y Crédito, Rudolf Hommes Rodriguez. Decreto 1735 de 1993. ‘Por el cual se dictan normas en materia de cambios internacionales’.

Presidente de la República de Colombia, Ernesto Samper Pizano; Ministro de Minas y Energía, Jorge Eduardo Cock Londoño y Ministra del Medio Ambiente, Cecilia López Montaña. Decreto 501 de 1995. ‘Por el cual se reglamenta la inscripción en el registro minero de los títulos para la exploración y explotación de minerales de propiedad nacional’.

Presidente de la República de Colombia, Ernesto Samper Pizano; Ministro del Medio Ambiente, José Vicente Mogollón Vélez y Ministro de Minas y Energía, Rodrigo Villamizar Alvargonzález. Decreto 1481 de 1996. ‘Por el cual se modifica parcialmente el Decreto 501 del 24 de marzo de 1995, en lo que respecta a la obtención previa de la licencia ambiental para la inscripción de los aportes en el Registro Minero Nacional’.

Presidente de la República de Colombia, Ernesto Samper Pizano; Ministro del Interior, Alfonso López Caballero; Ministro de Agricultura, Antonio Gómez Merlano; Ministro de Minas y Energía, Orlando Cabrales Martínez y Viceministro del Medio Ambiente, encargado de las funciones del despacho del Ministro del Medio Ambiente, Fabio Arjona Hincapié. Decreto 1320 de 1998. ‘Por el cual se reglamenta la consulta previa con las comunidades indígenas y negras para la explotación de los recursos naturales dentro de su territorio’.

Presidente de la República de Colombia, Ernesto Samper Pizano, Ministro de Desarrollo Económico, Carlos Julio Gaitán González. Decreto 879 de 1998. ‘Por el cual se reglamentan las disposiciones referentes al ordenamiento del territorio municipal y distrital y a los planes de ordenamiento territorial’.

Presidente de la República de Colombia, Andrés Pastrana Arango; Ministro De Hacienda Y Crédito Público, Juan Manuel Santos Calderón; Ministra De Comercio Exterior, Martha Lucía Ramírez De Rincón y Director del Departamento Nacional de Planeación, Juan Carlos Echeverri Garzón. Decreto 2080 de 2000 ‘Por el cual se expide el Régimen General de Inversiones de capital del exterior en Colombia y de capital colombiano en el exterior’.

Presidente de la República de Colombia, Juan Manuel Santos; Juan Carlos Echeverry Garzón, Ministro de Hacienda y Crédito Público; y Mauricio Cárdenas Santamaría, Ministro de Minas y Energía. Decreto 4134 de 2001 ‘Por medio del cual la Agencia Nacional de Minería ANM, se determina su objetivo y estructura orgánica’.

Presidencia de la República de Colombia. Decreto 1728 de 2002 ‘por el cual se reglamenta el Título VII de la Ley 99 de 1993 sobre la licencia ambiental’.

Presidente de la República de Colombia, Álvaro Uribe Vélez; Ministro de Hacienda y Crédito Público, Alberto Carrasquilla Barrera; Ministro de Minas y Energía, Luis Ernesto Mejía Castro y Director del Departamento Administrativo de la Función Pública, Fernando Grillo Rubiano. Decreto 1760 de 2003. ‘Por el cual se escinde la Empresa Colombiana de Petróleos, Ecopetrol, se modifica su estructura orgánica y se crean la Agencia Nacional de Hidrocarburos y la sociedad Promotora de Energía de Colombia S. A.’.

Presidente de la República de Colombia, Álvaro Uribe Vélez; Ministro de Hacienda y Crédito Público, Alberto Carrasquilla Barrera; Ministro de Transporte, Andrés Uriel Gallego Henao. y Director del Departamento Administrativo de la Función Pública, Fernando Grillo Rubiano. Decreto 1800 de 2003. ‘Por el cual se crea el Instituto Nacional de Concesiones, Inco, y se determina su estructura’.

Presidente de la República de Colombia, Álvaro Uribe Vélez; Ministro de Hacienda y Crédito Público, Alberto Carrasquilla Barrera; Ministro de Comercio, Industria y Turismo, Jorge Humberto Botero Angulo y Director del Departamento Nacional de Planeación, Santiago Montenegro Trujillo. Decreto 2950 de 2005 ‘Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley

963 de 2005 ‘por la cual se instaura una ley de estabilidad jurídica para los inversionistas en Colombia’.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Decreto 2820 de 2010 ‘por medio del cual se reglamenta el Título VII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales’.

Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio del Interior y de Justicia, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y Departamento Nacional de Planeación.. Documento Conpes 3684 de 2010 ‘Fortalecimiento de la estrategia del Estado para la prevención y atención de controversias internacionales de inversión’.

Presidente de la República de Colombia, Juan Manuel Santos; Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Juan Carlos Echeverry Garzón; y Beatriz Uribe Botero, Ministra de Vivienda, Ambiente y Desarrollo Territorial. Decreto 3573 de 2011, ‘Por el cual se crea la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA y se dictan otras disposiciones’.

Presidente de la República de Colombia, Juan Manuel Santos Calderón y Ministro de Minas y Energía, Federico Rengifo Vélez. Decreto 943 de 2013. ‘Por el cual se reglamentan los artículos 74, 75, 76 y 77 de la Ley 685 de 2001 y 108 de la Ley 1450 de 2011’.

Presidente de la República de Colombia, Juan Manuel Santos Calderón; Ministra de Justicia y del Derecho, Ruth Stella Correa Palacio y Ministro de Comercio, Industria y Turismo, Sergio Díaz Granados Guida. Decreto 1939 de 2013 ‘Por el cual se reglamenta la atención de controversias internacionales de inversión y se deroga el Decreto número 1859 de 2012’.

Presidente de la República de Colombia, Juan Manuel Santos Calderón y Ministro de Minas y Energía, Federico Rengifo Vélez. Decreto 1414 de 2013. ‘Por medio del cual se reglamenta parcialmente el artículo 108 de la Ley 1450 de 2011’.

Presidente de la República de Colombia, Juan Manuel Santos Calderón y Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Gabriel Vallejo López. Decreto 2041 de 2014. ‘Upar el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales’

Presidente de la República de Colombia, Juan Manuel Santos Calderón; Ministro del Interior, Juan Fernando Cristo Bustos; Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, Aurelio Iragorri Valencia; Ministro de Minas y Energía, Tomás González Estrada y Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Gabriel Vallejo López. Decreto 2691 de 2014. ‘Por el cual se reglamenta el artículo 37 de la Ley 685 de 2001 y se definen los mecanismos para acordar con las autoridades territoriales las medidas necesarias para la protección del ambiente sano, y en especial, de sus cuencas hídricas, el desarrollo económico, social, cultural de sus comunidades y la salubridad de la población, en desarrollo del proceso de autorización de actividades de exploración y explotación minera’.

Decreto 1076 de 2015.

Resoluciones.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Resolución Externa 8 de 2000 ‘Por la cual se compendia el régimen de cambios internacionales’.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Resolución 1023 de 2005. ‘Por la cual se adoptan guías ambientales como instrumento de autogestión y autorregulación’.

Agencia Nacional de Minería. Resolución N° 0045 del 20 de junio de 2012, “por la cual se declaran y delimitan unas Áreas Estratégicas Mineras y se dictan otras determinaciones”.

Ministerio de Minas y Energía. Resolución N° 180102 del 20 de enero de 2012, “por la cual se determinan unos minerales de interés estratégico para el país”.

Ministerio de Minas y Energía. Resolución N° 180241 del 14 de febrero de 2012, “por la cual se declaran y delimitan unas Áreas Estratégicas Mineras y se adoptan otras determinaciones”.

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, Resolución 305 de 2014 ‘Por la cual se establece el procedimiento para la atención de las controversias internacionales de inversión y se reglamenta el Decreto número 1939 de 2013’.

Documentos de Organismos Internacionales.

Andrews, Craig B. “Mineral Sector Technologies: Policy Implications for developing countries”. Industry and Energy Division 19. Africa Technical Department World Bank, 1992.

Banco Mundial, Report No. 7630-BO, “Republic of Bolivia Mining Sector Rehabilitation Project”. Industry, Trade and Finance Operations Division Country Department III Latin America and the Caribbean Region, 1989.

Banco Mundial y Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. World Bank Technical Paper Number 181. Africa Technical Department Series. Strategy for African Mining. Mining Unit, Industry and Energy Division, 1992.

Banco Mundial. “Development, Environment and Mining. Enhancing the contribution of the mineral industry to sustainable development. Post conference summary”, 1994.

Banco Mundial y Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Documento técnico del Banco Mundial N° 345S: *Estrategia minera para América Latina y el Caribe*. División de Industria y Minería, Departamento de Industria y Energía, 1997.

Banco Mundial. Report No. 18094, “Implementation Completion Report Republic Of Zambia, Mining Sector Technical Assistance Project (CREI)IT 2269-ZA)”. *Mining and Industry Unit Energy, Mining and Telecommunications Department Private Sector Finance, Africa Regional Office*, 1998.

Banco Mundial. *Report on the World Bank Research Program Part II*. Office of the Vice President, Economics and Research Staff, Report N° 5325, 1984.

Banco Mundial y Corporación Financiera Internacional. *An Asset for Competiveness. Sound Environmental Management in Mining Countries*. Serie: Mining and Development, Global Mining. The World Bank Group's Mining Department, 2002.

Banco Mundial y Corporación Financiera Internacional. *Large Mines and Local Communities. Forging, Partnerships, Building Sustainability*. Serie: Mining and Development, Global Mining. The World Bank Group's Mining Department, 2002.

Banco Mundial y Corporación Financiera Internacional. *Mining Reform and the World Bank. Providing a Policy Framework for Development*. Serie: Mining and Development, Global Mining. The World Bank Group's Oil, Gas, Mining and Chemicals Department, 2003.

Banco Mundial. *Informe sobre el desarrollo mundial 1997: El Estado en un mundo en transformación*. Banco Internacional de Reconstrucción y fomento, Banco Mundial, 2007.

Banco Mundial. *Doing Business 2015. Going Beyond Efficiency*. World Bank Group. 2014.

Campodónico, Humberto y Ortiz, Georgina. "Características de la inversión y del mercado mundial de la minería a principios de la década de 2000" en *Serie Recursos Naturales e Infraestructura*. CEPAL, División de Recursos Naturales e Infraestructura, 2000.

Campodónico, Humberto y Ortiz Georgina. *Características de la inversión y del mercado mundial de la minería a principios de la década de 2000*. Serie Recursos Naturales e Infraestructura N° 49. División de Recursos Naturales e Infraestructura. CEPAL, Naciones Unidas 2000.

Economic Comission for Latin America and the Caribbean, ECLAC. *Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean 2010*. United Nations Publications, 2011.

Naciones Unidas, Department of Social and Economic Affairs. *Measures for the Economic Development of Underdeveloped Countries*. United Nations, 1951.

Naciones Unidas, Asamblea General. Resolución 523 (VI) del 12 de enero de 1952, titulada “Desarrollo económico integrado y acuerdos comerciales”. Disponible en [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/523\(VI\)&Lang=S&Area=RESOLUTION](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/523(VI)&Lang=S&Area=RESOLUTION)

Naciones Unidas, Asamblea General. Resolución 626 (VII) del 21 de diciembre de 1952, titulada “Derecho a explotar libremente las riquezas y recursos naturales”. Disponible en [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/626\(VII\)&Lang=S&Area=RESOLUTIO](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/626(VII)&Lang=S&Area=RESOLUTIO)
[N.](#)

Naciones Unidas, Asamblea General. Resolución 1314 (XIII) del 12 de diciembre de 1958, titulada “Recomendaciones concernientes al respeto internacional del derecho de los pueblos y de las naciones a la libre determinación”. Disponible en [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/1314\(XIII\)&Lang=S&Area=RESOLUTIO](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/1314(XIII)&Lang=S&Area=RESOLUTIO)
[ON.](#)

Naciones Unidas, Asamblea General. Resolución 1515 (XV) del 15 de diciembre de 1960, titulada “Acción concertada en pro del desarrollo económico de los países económicamente poco desarrollados”. Disponible en [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/1515\(XV\)&Lang=S&Area=RESOLUTIO](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/1515(XV)&Lang=S&Area=RESOLUTIO)
[N.](#)

Naciones Unidas, Asamblea General. Resolución 1803 (XVII) del 14 de diciembre de 1962, titulada “Soberanía permanente sobre los recursos naturales”. Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/NaturalResources.aspx>.

Naciones Unidas, Asamblea General. Resolución 2158 (XXI) del 25 de noviembre de 1966, titulada “Soberanía permanente sobre los recursos naturales”. Disponible en

[http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/2158\(XXI\)&Lang=S&Area=RESOLUTIO](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/2158(XXI)&Lang=S&Area=RESOLUTIO)
[ON.](#)

Naciones Unidas, Asamblea General. Resolución 3281 (XXIX) del 12 de diciembre de 1974, por medio de la cual se estableció la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados. Disponible en [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/3281\(XXIX\)&Lang=S&Area=RESOLUTIO](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/3281(XXIX)&Lang=S&Area=RESOLUTIO)
[ION.](#)

Naciones Unidas, Asamblea General, Resolución 3201 (S-VI) del 1 de Mayo de 1974, titulada “Declaración sobre el Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional”. A/RES/S-6/3201. Disponible en: [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/3201\(S-VI\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/3201(S-VI)).

Naciones Unidas, Asamblea General, Resolución 3202 (S-VI) del 1 de Mayo de 1974, titulada “Declaración sobre el Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional”. A/RES/S-6/3201. Disponible en: [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/3202\(S-VI\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/3202(S-VI)).

Naciones Unidas. Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future. Transmitted to the General Assembly as an Annex to *document A/42/427 - Development and International Cooperation: Environment*.

Naciones Unidas, Resolución Aprobada por la Asamblea General el 27 de julio de 2012 “El futuro que queremos”, A/RES/66/288.

United Nations Conference on Trade and Development – UNCTAD. *World Investment report 2017*. United Nations. 2017. Disponible en: http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2017_overview_en.pdf.

Sánchez-Albavera Fernando. *El desarrollo productivo basado en la explotación de los recursos naturales*. Serie Recursos Naturales e infraestructura N° 86. División de Recursos Naturales e Infraestructura, CEPAL -Naciones Unidas, 2004.

Sánchez-Albavera Fernando y Lardé, Jeannette. *Minería y competitividad internacional en América Latina*. Serie Recursos Naturales e infraestructura N° 109. División de Recursos Naturales e Infraestructura, CEPAL, Naciones Unidas 2006.

Acuerdos Internacionales de Inversión.

Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno del Reino Unido, la Gran Bretaña e Irlanda de Norte, por el cual se promueven y protegen las inversiones, 1995.

Tratado de Libre Comercio de América del Norte – TLCAN (NAFTA), 1994.

Acuerdo de Promoción Comercial entre la República de Colombia y Estados Unidos de América, 2007.

Acuerdo de Promoción Comercial entre la República de Colombia y Canadá, 2009.

Acuerdo de Libre Comercio entre la República de Colombia y los Estados AELC (EFTA), 2010.

Casos ante el Sistema Internacional de Arbitraje de Inversiones.

Caso Achmea B.V. v. The Slovak Republic, UNCITRAL, PCA Case No. 2008-13 (formerly Eureko B.V. v. The Slovak Republic). Disponible en: <https://www.italaw.com/cases/417>.

Caso América Móvil S.A.B. de C.V. v. Republic of Colombia, ICSID, Case No. ARB(AF)/16/5. Disponible en:

[https://icsid.worldbank.org/sp/Pages/cases/casedetail.aspx?CaseNo=ARB\(AF\)/16/5](https://icsid.worldbank.org/sp/Pages/cases/casedetail.aspx?CaseNo=ARB(AF)/16/5)

Astrida Benita Carrizosa v. Republic of Colombia, ICSID, Case No. ARB/18/5. Disponible en: <https://icsid.worldbank.org/sp/Pages/cases/casedetail.aspx?CaseNo=ARB/18/5>

Caso Cosigo Resources Ltd., Cosigo Resources Sucursal Colombia and Tobie Mining and Energy, Inc., (Investors) v. The Republic of Colombia (Respondent). Disponible en: <http://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/italaw7172.pdf>.

Caso Eco Oro Minerals Corp. v. Republic of Colombia, ICSID, Case No. ARB/16/41. Disponible en: <https://icsid.worldbank.org/sp/Pages/cases/casedetail.aspx?CaseNo=ARB/16/41>

Caso Galway Gold Inc. v. Republic of Colombia, ICSID, Case No. ARB/18/13. Disponible en: <https://icsid.worldbank.org/sp/Pages/cases/casedetail.aspx?CaseNo=ARB/18/13>

Caso Gas Natural Fenosa v. Republic of Colombia, UNICTRAL. Disponible en: <http://investmentpolicyhub.unctad.org/ISDS/Details/813>

Caso Glencore International A.G. and C.I. Prodeco S.A. v. Republic of Colombia, ICSID, Case No. ARB/16/6. Disponible en: <https://icsid.worldbank.org/sp/Pages/cases/casedetail.aspx?CaseNo=ARB/16/6>

Caso Gran Colombia Gold v. Colombia. Notice of Arbitration. Disponible en: <https://www.italaw.com/cases/5410>.

Gran Colombia Gold Corp. v. Republic of Colombia, ICSID, Case No. ARB/18/23. Disponible en: <https://icsid.worldbank.org/sp/Pages/cases/casedetail.aspx?CaseNo=ARB/18/23>

Caso Red Eagle Exploration Limited v. Republic of Colombia, ICSID, Case No. ARB/18/12.
Disponible en: <https://icsid.worldbank.org/sp/Pages/cases/casedetail.aspx?CaseNo=ARB/18/12>

Caso Telefónica, S.A. v. Republic of Colombia, ICSID, Case No. ARB/18/3. Disponible en:
<https://icsid.worldbank.org/sp/Pages/cases/casedetail.aspx?CaseNo=ARB/18/3>

Informes.

Colombia Solidarity Campaign. Informe: *La Colosa: una muerte anunciada. Informe Alternativo acerca del proyecto de Minería de Oro de Anglo Gold Ashanti, en Cajamarca, Tolima, Colombia.* 2013. Disponible en:
https://www.colombiasolidarity.org.uk/attachments/article/610/LA%20COLOSA_Una%20Muerte%20Anunciada.pdf.

Comisión para la Auditoría de los Tratados de Protección Recíproca de Inversiones y del Sistema de Arbitraje Internacional en Materia de Inversiones - Caitisa. Informe: *Auditoría integral ciudadana de los tratados de protección recíproca de inversiones y del sistema de arbitraje del sistema de inversiones en Ecuador.* Mayo de 2017. Disponible en:
<http://caitisa.org/index.php/home/enlaces-de-interes>.

Defensoría del Pueblo. Regional Caldas. Informe presentado ante la Corte Constitucional Colombiana el 2 de marzo de 2015 en el marco del expediente de tutela con referencia N° T-4561330, que dio lugar a la emisión de la sentencia T-438 de 2015. Corte Constitucional Colombiana, sentencia T-438 de 2015. Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/T-438-15.htm>.

Grupo de Trabajo sobre Minería y Derechos Humanos en América Latina. Informe: *El impacto de la minería canadiense en América Latina y la responsabilidad de Canadá. Resumen Ejecutivo del Informe presentado a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.* 2014. Disponible en:
http://www.dplf.org/sites/default/files/report_canadian_mining_executive_summary.pdf.

International Institute for Environment and Development. Informe: *MMSD+10 Reflecting on a decade on mining and sustainable development*. Series: Sustainable Markets. IIED Discussion Paper. June 2012. Disponible en: <http://pubs.iied.org/pdfs/16041IIED.pdf>.

International Institute for Environment and Development. Informe: *El proyecto de Minas, Minerales y Desarrollo Sostenible*. Disponible en: <http://pubs.iied.org/pdfs/G00792.pdf>.

International Institute for Environment and Development. Informe: *¿Qué está produciendo el proyecto MMSD?*. Disponible en: <http://pubs.iied.org/pdfs/G01009.pdf>.

International Resources Investment Corporation – IRIC. Informe final preparado para el Gobierno de Colombia: *Apoyar la política de mejoramiento de la productividad y competitividad del sector minero colombiano*. Diciembre de 2009. Disponible en: [http://consultorescolombianos.com/yahoo_site_admin/assets/docs/INFORME_FINAL COM PETITIVIDAD_MINERA.4052457.pdf](http://consultorescolombianos.com/yahoo_site_admin/assets/docs/INFORME_FINAL_COM PETITIVIDAD_MINERA.4052457.pdf).

MiningWatch Canada y SENSAT-Agua Viva. Informe: *Tierras y conflicto, extracción de recursos, derechos humanos y la responsabilidad social empresarial: las empresas canadienses en Colombia*. 2009. Disponible en: http://miningwatch.ca/sites/default/files/tierras_y_conflicto.pdf.

Mining Watch Canada. Informe: *Poor Mining Companies? Parliamentary Committee Report Calls for CIDA Giveaway to Canadian Private Sector*. 2012. Disponible en: <http://www.miningwatch.ca/news/poor-mining-companies-parliamentary-committee-report-calls-cida-giveaway-canadian-corporations>.

The North-South Institute. Informe: “Appendix 4: Canada’s Role in Mining Development in Colombia”. *Through Indigenous Eyes: Toward Appropriate Decision-Making Processes Regarding Mining On or Near Ancestral Lands*. 2002.

Universidad EAFIT. *Plan Integral de Vida Parcialidad Indígena Cartama. Fases reconocimiento y diagnóstico socio-ambiental*. Universidad EAFIT, 2016.

Entrevistas en Medios de Comunicación.

Escobar, Arturo. Entrevista: “Cómo se puede comprender críticamente el fenómeno de las locomotoras minero-energéticas en Colombia” *Palabras al margen*, 13 de Agosto de 2013. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=W6AoupJv3DU>.

Escobar, Arturo. Entrevista: “Hay que abandonar la idea afanosa del crecimiento económico” *El Espectador*, 2 de Septiembre de 2015. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/economia/hay-abandonar-idea-afanosa-del-crecimiento-economico-articulo-583450>.

Gallego, Jesús Alberto. “Consulta previa: la salvación de los mineros de la montaña de oro” *Portal Kienyke*, 28 de febrero de 2017. Disponible en: <https://www.kienyke.com/politica/la-maldicion-de-marmato-la-montana-oro-mas-alla-de-la-demanda-de-gran-colombia-gold>.

Habib Daza, Silvana, Presidenta de la Agencia Nacional de Minería. Entrevista: “Incluyente y sin mercurio”. *Revista Semana*. Edición Especial: *Minería. Colombia Vale Oro*. Junio de 2017. Disponible en: https://issuu.com/dianavelasquez8/docs/semana_oro.

Rodríguez Becerra, Manuel. Entrevista: “Estamos ad portas de una tragedia ambiental: ex Ministro de Minas”, *El Tiempo*, 11 de Julio de 2011. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-9866464>.

Ponencias.

Escobar, Arturo. Ponencia: “Legalidades pluriversales: la perspectiva de la Tierra y de los pueblos-territorio” en Conferencia *Conversaciones sobre el Sur Global*. Doctorado en Derecho de la Universidad del Rosario, 24 de Agosto de 2015. Disponible en:

<http://www.urosario.edu.co/Home/Principal/Eventos/Facultad-de-Jurisprudencia/Conversaciones-sobre-el-Sur-Global/>.

Notas de Prensa.

Ahumada Rojas, Omar. “El ‘boom’ apenas empieza en el país”, Diario *El Tiempo*, 30 de noviembre de 2012. Disponible en: http://www.eltiempo.com/Multimedia/especiales/febredeoro/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR_MULTIMEDIA-12412123.html.

Ángel, Santiago. “La única opción” *Revista Semana*. Edición Especial: *Minería. Colombia Vale Oro*. Junio de 2017. Disponible en: https://issuu.com/dianavelasquez8/docs/semana_oro.

Arce Zapata, Germán, Ministro de Minas y Energía. Entrevista: “Necesitamos minería bien hecha” *Revista Semana*. Edición Especial: *Minería. Colombia Vale Oro*. Junio de 2017. Disponible en: https://issuu.com/dianavelasquez8/docs/semana_oro.

Asociación Colombiana de Minería. “Seguridad jurídica: el mayor desafío de la minería en Colombia”, 12 de mayo de 2017. Disponible en: <http://acmineria.com.co/Noticia-SeguridadJuridica>.

Bermúdez-Liévano, Andrés “La minera que quería tumbar el parque amazónico”, *La Silla Vacía*, Febrero 1 de 2014. Disponible en: <http://lasillavacia.com/historia/la-minera-que-estaba-detras-de-la-tutela-al-parque-amazonico-46563>.

Cante, Carlos Andrés, Viceministro de Minas. “El soporte de todo” *Revista Semana*. Edición Especial: *Minería. Colombia Vale Oro*. Junio de 2017. Disponible en: https://issuu.com/dianavelasquez8/docs/semana_oro.

Caracol Noticias, 2015, Personería denuncia grave crisis en Marmato, Caldas, por venta de oro. *Noticias Caracol* [online]. 10 de Febrero de 2015. Disponible en:

<http://www.caracol.com.co/noticias/regionales/personeria-denuncia-grave-crisis-en-marmato-caldas-por-venta-de-oro/20150210/nota/2626709.aspx>.

Censat Agua Viva. “Alianzas para la prosperidad: ¿Licencias sociales exprés?. Disponible en: <http://censat.org/es4/noticias/alianzas-para-la-prosperidad-licencias-sociales-expres>.

Diario *El Herald*o. “Ex Ministra de Ambiente reemplaza a Leyla Rojas en cargo directivo en CCX”, 16 de Agosto de 2012. Disponible en: <http://www.elheraldo.co/noticias/economia/exministra-de-ambiente-reemplaza-a-leyla-rojas-en-cargo-directivo-en-ccx-78611>.

Diario *El Tiempo*. “Serán las propias comunidades las que veten minería en sus territorios”, 25 de mayo de 2016. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16602823>.

Diario *El Tiempo*, “Fallo judicial tumba medida que le costó 13 billones de pesos a la Nación”, 30 de Octubre de 2017. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/economia/sectores/fallo-judicial-tumba-deduccin-de-impuesto-de-renta-tras-regalias-a-empresas-mineras-146034>.

Diario *El Tiempo*, “Las 10 demandas internacionales que Duque deberá enfrentar. Suman US\$5.000 millones, equivalentes de dos reformas tributarias. Defensa vale US\$5 millones”, 30 de junio de 2018. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/las-demandas-internacionales-que-duque-debera-enfrentar-238000>.

Diario *El Universal*. “Gobierno inició lanzamiento de Alianzas para la prosperidad”, 20 de Febrero de 2012. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.co/cartagena/politica/gobierno-inicio-lanzamiento-de-alianzas-para-la-prosperidad-65768>.

Diario Vanguardia, “Magistrado Linares se opuso a decisión que tumbó minería en Páramos”, 10 de febrero de 2016. Disponible en: <http://www.vanguardia.com/colombia/346786-magistrado-linares-se-opuso-a-decision-que-tumbo-mineria-en-paramos>.

Finance Colombia, “Canadian Mining Company Gran Colombia Gold Reportedly files \$700 Million USD Lawsuit Against Colombia”, 14 de Abril de 2017. Disponible en: <http://www.financecolombia.com/gran-colombia-gold-files-700-million-lawsuit-against-colombia/>.

Habib Daza, Silvana. “Así operan las mineras canadienses en Colombia” en *Revista Semana*, 7 de febrero de 2017. Disponible en: <http://www.semana.com/contenidos-editoriales/especiales-regionales/articulo/mineria-canadiense-en-colombia/530438>.

Medio Ambiente, Redacción. “Minera Cosigo no pudo tumbar el Parque Apaporis”, *El Espectador*, 1 de Septiembre de 2015. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/medio-ambiente/minera-cosigo-no-pudo-tumbar-el-parque-apaporis-articulo-583189>.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, “Presidente Santos anuncia paquete de medidas para agilizar licencias ambientales”, 17 de Septiembre de 2014. Disponible en: <http://www.minambiente.gov.co/index.php/sala-de-prensa/2-noticias/1053-el-uso-sostenible-de-los-bosques-prioridad-de-minambiente-388>.

Ministerio del Interior, Dirección de Consulta Previa, Sala de Prensa. “En Colombia se hacen más de 2000 consultas al año”, 20 de febrero de 2014. Disponible en: <https://www.mininterior.gov.co/sala-de-prensa/noticias/en-colombia-se-hacen-mas-de-2000-consultas-previas-al-ano>.

Negrete, Rodrigo y Viana, Andrée. “El decreto de navidad para los mineros”, *Revista Semana Sostenible*, 19 de enero de 2015. Disponible en: <http://sostenibilidad.semana.com/medio-ambiente/articulo/el-decreto-2691-regalo-navidad-para-mineros/32422>.

Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina – OCMAL. “Más canadienses quieren oro colombiano”, 31 de octubre de 2012. Disponible en: <https://www.ocmal.org/mas-canadienses-quieren-oro-colombiano/>.

Pérez, Oscar Iván. “Oportunidades y retos de la extracción”, Revista *Semana*. Edición Especial: *Minería. Colombia Vale Oro*. Junio de 2017. Disponible en: https://issuu.com/dianavelasquez8/docs/semana_oro.

Prieto Rincón, Gloria y Espinosa Baquero, Armando. “Un territorio que vale oro” Revista *Semana*. Edición Especial: *Minería. Colombia Vale Oro*. Junio de 2017. Disponible en: https://issuu.com/dianavelasquez8/docs/semana_oro.

Programa radial Radio W. “Gran Colombia Gold demanda a Colombia por US\$700 millones”, 25 de febrero de 2017. Disponible en: <http://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/gran-colombia-gold-demanda-a-colombia-por-us700-millones/20170225/nota/3393451.aspx>.

Redacción *El Tiempo*, “Ha renacido la esperanza”, Diario *El Tiempo*, 8 de julio de 1991. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-115292>.

Redacción *El Tiempo*, “Gaviria destaca desarrollo de la minería”, Diario *El Tiempo*, 22 de julio de 1994. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-178894>.

Redacción *El Tiempo*. “Boom minero”, Diario *El Tiempo*, 25 de marzo de 2004. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1501731>.

Redacción Mundo Minero. “¡La Corte Responde!”, Junio 12 de 2017. Disponible en: <http://mundominero.com.co/la-corte-responde/>.

Redacción Vivir, “Licencias ambientales exprés”, Diario *El espectador*, 17 de septiembre de 2014. Disponible en: <http://www.elspectador.com/noticias/medio-ambiente/licencias-ambientales-expres-articulo-517382>.

Restrepo González Javier, “Sólo el Legislativo puede aliviar al amenaza jurídica sobre la minería”, *El mundo*, 14 de mayo de 2017. Disponible en: <http://www.elmundo.com/noticia/Solo-el-Legislativo-puede-aliviar-la-amenaza-juridica-sobre-la-mineria/352298>.

Revista Dinero. “Resurge el boom del oro” en *Revista Dinero*, 26 de marzo de 2011. Disponible en: <http://www.dinero.com/edicion-impres/negocios/articulo/resurge-boom-del-oro/93154>.

Revista Dinero. “La fiebre del oro en Colombia”, 8 de noviembre de 2011. Disponible en: <http://www.dinero.com/negocios/articulo/fiebre-oro-colombia/133068>.

Revista Dinero, “Colombia tranquiliza a inversionistas sobre el futuro de la minería”, 3 de junio de 2012. Disponible en: <http://www.dinero.com/negocios/articulo/colombia-tranquiliza-inversionistas-sobre-futuro-mineria/146067>.

Revista Dinero. “Resurge el boom del oro”, 26 de marzo de 2011. Disponible en: <http://www.dinero.com/edicion-impres/negocios/articulo/resurge-boom-del-oro/93154>.

Revista Portafolio. “Por qué Gran Colombia Gold demandará al Estado colombiano por 700 millones de dólares”, 27 de febrero de 2017. Disponible en: <http://www.portafolio.co/negocios/empresas/gran-colombia-gold-demandara-al-estado-503696>.

Revista Semana. “¿Qué pasa con las licencias ambientales exprés?”, 27 de septiembre de 2014. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/que-pasa-con-las-licencias-ambientales-expres/404177-3>.

Revista Semana. “Mineros artesanal ganan pleito a Multinacional Gran Colombia Gold”, 28 de Febrero de 2017. Disponible en: <https://www.semana.com/nacion/articulo/corte-falla-a-favor-de-mineros-artesanales-por-cerro-en-marmato/517067>.

Revista Semana. “Bien hecha, beneficia”, Edición Especial: *Minería. Colombia Vale Oro*. Junio de 2017. Disponible en: https://issuu.com/dianavelasquez8/docs/semana_oro.

Silva-Herrera, Javier. “Tres magistrados van a la selva; evalúan si permiten extracción de oro”, *El Tiempo*, 29 de Enero de 2014. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13427338>.

Velásquez-Ruiz, Marco “Al que no quiere caldo: Tobie Mining Inc. demanda a Colombia por 16.5 billones de dólares”, *El Tiempo*, 22 de marzo de 2016. Disponible en: *Desmarcado* <http://blogs.eltiempo.com/desmarcado/2016/03/22/tobie-mining-demanda-colombia/>.

Documentos en Línea.

Agencia Nacional de Minería. *Títulos Mineros Vigentes en el territorio nacional. Actualización del Catastro Minero*, Noviembre 13 de 2014. Hoja de Reporte RT-0750-14. Disponible en: <https://sites.google.com/site/tierraminada/>.

Duarte Carlos, “Cronología N°4: El modelo de la concesión Minera Colombiana” en *Cronologías de la legislación minera colombiana*, 2012. Consultado en: <https://gobernabilidadadminera.wordpress.com>.

Haesbaert, Rogério. “Dos múltiplos territórios á multiterritorialidade” *Porto Alegre*, septiembre de 2004. Disponible en: http://www.uff.br/observatoriojovem/sites/default/files/documentos/CONFERENCE_Rogério_HAESBAERT.p.df.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. *Acuerdo Extendido de Colombia con el Fondo Monetario Internacional*, 1999.
http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/acuerdo_extendido_Colombia_FMI_1999.pdf.

Molina Londoño, Luis Fernando. “La industrialización de la minería de oro y plata en Colombia en el siglo XIX: Sociedad de Zancudo y Compañía Minera de Antioquia”. *Credencial Historia* 258 (2011). Disponible en: <http://www.banrepcultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia/numero-258/la-industrializacion-de-la-mineria-de-oro-y-plata-en-colombia-siglo-xix>.

Poveda Ramos, Gabriel. “La minería colonial y republicana”. *Credencial Historia* 151 (2002). Disponible en: <http://www.banrepcultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia/numero-151/la-mineria-colonial-y-republicana>.

Truman, Harry S. Discurso inaugural, 20 de enero de 1949. Consultado en: https://www.trumanlibrary.org/whistlestop/50yr_archive/inagural20jan1949.htm.

Páginas Web.

<http://acmineria.com.co>

<https://www.anm.gov.co>

<http://www.bancomundial.org>

<http://www.cepal.org>

<http://www.ceri.ca>

<http://www.clubofrome.org/>

<http://www.cmc.gov.co:8080/CmcFrontEnd/consulta/index.cmc>

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/2494.pdf>

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/2490.pdf>

[https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/2572.pdf.](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/2572.pdf)

https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/Lopez_Presentacion.pdf

[https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/Gaviria_Prologo.pdf.](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/Gaviria_Prologo.pdf)

<http://eth.mininterior.gov.co/alianzas-para-la-prosperidad>

<http://www.fes-colombia.org/noticias/detalle/conversatorio-ambiente-mineria-y-posconflicto-en-colombia/>

<http://www.g77.org/>

<http://gpzlegal.com/energia-y-mineria/>

<http://grancolombiagold.com/Home/default.aspx>

<http://www.grancolombiagold.com/about-us/directors-and-committees/default.aspx>

<https://icsid.worldbank.org/sp/>

<http://investmentpolicyhub.unctad.org/ISDS/CountryCases/61?partyRole=2>

<http://investmentpolicyhub.unctad.org/IIA/CountryBits/45#iiaInnerMenu>

<http://lasillavacia.com/quienesquien/perfilquien/alejandro-linares-cantillo>

<http://lasillavacia.com/quienesquien/perfilquien/claudia-jimenez-jaramillo>

<https://www.linkedin.com/in/diana-zapata-92156446/>

<https://www.linkedin.com/in/germanarce1/?ppe=1>

<https://www.linkedin.com/in/leylarojasmolano/en>

<https://www.linkedin.com/in/sandra-suarez-perez-95093a3/?ppe=1>

<http://www.martinezcordoba.com>

http://www.martinezcordoba.com/index.php?option=com_content&view=article&id=29&Itemid=30

http://www.martinezcordoba.com/index.php?option=com_content&view=article&id=16&Itemid=15

<http://www.mckinsey.com>

<http://www.minambiente.gov.co>

<http://www.minambiente.gov.co/index.php/component/content/article/81-normativa/2093-plantilla-areas-planeacion-y-seguimiento-30>

<https://www.minminas.gov.co>

<https://www.minminas.gov.co/viceministerio-de-mina>

<https://www.minminas.gov.co/el-ministro>

<http://www.procolombia.co/noticias/inversion-en-sector-minero-colombiano-protagonista-en-pdac-2012>

<https://redjusticiaambientalcolombia.files.wordpress.com/2015/02/demanda-decreto-2041de2014licenciasambientales.pdf>

<https://www2.sgc.gov.co/paginas/default.aspx>

http://sig.simec.gov.co/UPME_MI_minas/

<http://siteresources.worldbank.org/INTOGMC/Resources/miningreformandtheworldbank.pdf>

<http://static.elespectador.com/archivos/2015/07/35032f88c0edd3277d893368a998e402.pdf>

https://sustainabledevelopment.un.org/agenda21_spanish/?utm_source=OldRedirect&utm_medium=redirect&utm_content=dsd&utm_campaign=OldRedirect

http://www.tlc.gov.co/publicaciones/681/texto_final_del_acuerdo

<http://www.uncitral.org>

<http://unctad.org/en/Pages/aboutus.aspx>

<http://www.un.org/esa/earthsummit/>

<http://www.un.org/spanish/conferences/wssd/>

Materiales Audiovisuales.

Documental *Marmato*, 2014, [DVD]. Estados Unidos: Marc Grieco. Disponible en: <http://www.marmatomovie.com/index.html#home-slider>.

Fuentes de archivo.

Biblioteca Luis Ángel Arango. Informe del Doctor Wallace G. Fetzner, Comisionado del Ministerio de Industrias y Trabajo para verificar el Estudio de Minas. Contribuciones al Estudio de las minas de Supía y Marmato. Imprenta Nacional, 1938.

Biblioteca Luis Ángel Arango. Contrato de operación celebrado entre la Empresa Colombiana de Minas Ecominas y Domínguez Saieh y Compañía Limitada para la exploración y explotación de los minerales auroargentíferos en la zona baja de Marmato (Departamento de Caldas).

Biblioteca Luis Ángel Arango. Explicación que el agente de la compañía presenta a los ciudadanos senadores, representantes con el gobierno de la Unión. Mariquita New Granada Mining & Ca. Bogotá. Imprenta El Liberal, 1869.

Biblioteca Luis Ángel Arango. Ministerio de Hacienda y Tesoro. Contrato de Arrendamiento de las Minas de Supía y Marmato. Diario Oficial 12.812 del 3 de diciembre de 1906.

Biblioteca Luis Ángel Arango. Ministerio de Gobierno. Decisiones de la Corte Suprema de Justicia en el Juicio Posesorio entablado por el General Alfredo Vásquez Cobo como apoderado de la Nación contra *The Western Andes Mining Company Limited* relativo a las minas nacionales de Supía y Marmato. Diario Oficial 12.812 del 3 de diciembre de 1906.

Biblioteca Luis Ángel Arango. Corte Suprema de Justicia. Minas de Marmaro. Fallos de la Corte y reclamación y protesta de *The Western Andes Mining Company Limited*, respecto de ellos. Medellín. 1913.

Biblioteca Nacional. “Informe del Doctor Carlos Gartner de la Cuesta y del Representante Héctor Moreno Díaz”. *Supía y Marmato ante la Cámara*. Imprenta Nacional, 1936.

Biblioteca Nacional. “Informe rendido por el mismo Representante Sanín Villa”. *Supía y Marmato ante la Cámara*. Imprenta Nacional, 1936.

Biblioteca Nacional. Boussingault, Jean Baptiste. “Capítulo IX. Cordillera Central y Cordillera Oriental – Valle del Cauca – Minas de Oro de la Vega de Supía – Provincia de Antioquia”. *Memorias IV (1824-1830)*. Banco de la República, Bogotá. Impreso. 1985.

British Library. By An Officer, Late in the Colombian Service. *The Present State of Colombia*. John Murray, Albemarle Street. London, 1827.

British Library. “Report of Don Pedro Gual, Secretary of State for Foreign Affairs of the Republic of Colombia for the year 1823”. *Colombian State Papers, translated and published from official copies; being the Act of Instalation of the Houses of Senate and Representatives; the Message of the Vice-President on the Opening of Congress; a Report on the Diplomatic Relations of Colombia, &c. &c.* Printed by A. Applegath, Stamford Street. London, 1823.

British Library. *Colombian Mining Association. A prospectus and notice of transfer of shares*. Londres, 1825. Ref.: J/8223.

Disraeli, Benjamin. *An Inquiry into the Plans, Progress and Policy of the American Mining Companies*. London. John Murray, 1825. Disponible en: <https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=mdp.39015063950995;view=1up;seq=1>.

English, Henry. *A General Guide to the Companies Foreign Mines with their Prospectuses, Amount of Capital, Number of Shares, Names of Directors and An Appendix Showing Their Progress Since Their Formation Obtained From Authentic Sources*. London. Boosey & Sons, 1825. Disponible en: <https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=aeu.ark:/13960/t59c81g8b>.

Guillén Chaparro, Francisco. “Memoria de los pueblos de la Gobernación de Popayán y cosas y constelaciones que hay en ellos” (1583). *Anales de la Instrucción Pública*. 1.11. Bogotá, Impreso. 1889.

The UK National Archives, Kew. Division within Foreign Office: Records of Private Office and Private Papers: Miscellaneous Papers. Informe remitido a la Colombian Mining Association ‘*Report on the Mines of the Vega de Supía*’. Londres, 1823 - 1830. Ref.: FO 357/12.

The UK National Archives, Kew. Board of Trade: Companies Registration Office: Files of Dissolved Companies. Actas de Registro de las Compañías. Compañía N° 470. *Provisional Registration. Return of the Name, Business and Promoters of the Mariquita and New Granada Mining Company*. Londres, 1852. Referencia: BT 31/155/470.

The UK National Archives, Kew. Board of Trade: Companies Registration Office: Files of Joint Stock Companies Registered under the 1884 and 1856 Acts. Actas de registro de las Compañías entre 1884 y 1856. *Provisional Registration. Return of the Proposed Capital of the Marmato Mining Company*. Londres, 1850; *Return of copy of Agreement for the Dissolution of the Marmato and Santa Ana Mining Companies*. Londres, 1885. Referencia: BT 41/428/2427.

The UK National Archives, Kew. Board of Trade: Companies Registration Office: Files of Dissolved Companies. Libro de Actas de las compañías entre 1862 y 1886. Compañía N° 23705. *Memorandum of Association of the Remedios (Colombia) United Gold Mines, Limited*, con registro del 23 de diciembre de 1886. Londres, 1886. Referencia: BT 31/3790/2375.

The UK National Archives, Kew. Board of Trade: Companies Registration Office: Files of Dissolved Companies. Libro de Actas de las compañías entre 1862 y 1900. Compañía N° 84451. *Memorandum of Association of the New Cauca Gold Mining & Steam Navigation Company of Colombia, Limited*, con registro del 2 de mayo de 1905. Referencia: BT 31/11092/84451.

The UK National Archives, Kew. Foreign Office: Political Departments: General Correspondence from 1906 -1966. Archivo 29495, Documento 29503 enviado por la Western Andes Mining Company. Solicitud de apoyo de la Oficina de Relaciones Exteriores en la queja en contra del Gobierno Colombiano en relación con los títulos mineros de propiedad de la compañía. Londres, 1906: Folios 280-281. Referencia: FO 371/43.

The UK National Archives, Kew. Foreign Office: Political Departments: General Correspondence from 1906 -1966. Archivo 29495, Documento 33232. Documentos sobre la 'Decisión adversa de la Corte Suprema'. Solicitud de apoyo de la Oficina de Relaciones Exteriores en la queja en contra del Gobierno Colombiano en relación con los títulos mineros de propiedad de la compañía. Londres, 1906: Folio 294. Referencia: FO 371/43.

The UK National Archives, Kew. Foreign Office: Political Departments: General Correspondence from 1906 -1966. Archivo 29495, Documento 41541. Notas de entrevistas con el Ministro de Relaciones Exteriores y otras autoridades colombianas. Londres, 1906: Folios 282 y 369. Referencia: FO 371/43.

The UK National Archives, Kew. Board of Trade: Companies Registration Office: Files of Dissolved Companies. Libro de Actas de las compañías entre 1862 y 1907. Compañía N° 101916. *Memorandum of Association of the United States of Colombia Mining and Finance*

Corporation Limited, con registro del 9 de marzo de 1909. Londres, 1909. Referencia: BT 31/12694/101916.

The UK National Archives, Kew. Board of Trade and successors: Companies Department: Correspondence and Papers. Libro de Registro de *The Colombian Mining & Exploration Company, Limited* en la *Companies Registration Office, Somerset House, London*. Minuta de fecha del 6 de mayo de 1918. Londres, 1918. Referencia: BT 58/56/COS/2258.

The UK National Archives, Kew. Board of Trade: Companies Registration Office: Files of Dissolved Companies. Libro de Actas de las compañías entre 1908 y 1917. Compañía N° 174353. *Memorandum and articles of Association of Colombian Proprietary Gold Mines Limited*, con registro del 22 de abril de 1921. Londres, 1921. Referencia: BT 31/33815/174353.

The UK National Archives, Kew. Supreme Court of Judicature: High Court of Justice: Companies Court: Registrars' Notes. Recorte de prensa de *The Times Daily Teregraph* con la notificación de *The London Gazette* del 18 de mayo de 1923: "In The High Court of Justice. Chancery Division. Mr. Justice P.O. Lawrence. N° 00376 of 1923. In the matter of the COLOMBIAN MINING EXPLORATION COMPANY Limited and Reduced, and in the Matter of the Companies (Consolidation) Act, 1908". Londres, 1923. Referencia: J 107/6.

The UK National Archives, Kew. Board of Trade: Companies Registration Office: Files of Dissolved Companies. Libro de Actas de las compañías entre 1908 y 1917. Compañía N° 199850. *Memorandum and articles of Association of the Choco (Colombia) Mining States, Limited*, con registro del 12 de agosto de 1924. Londres, 1924. Referencia: BT 31/28658/199850.

The UK National Archives, Kew. Foreign Office: Embassy, Consulate and Legation, Colombia (formerly United States of New Granada): General Correspondence. Correspondencia de la Embajada Británica del 10 de diciembre de 1945. N°163 y

Memorandum de la situación actual de la Frontino Gold Mines Ltd. (104/1/45). 7 de Febrero de 1945. Bogotá, 1945. Referencia: FO 135/482.

The UK National Archives, Kew. Foreign Office: Political Departments: General Correspondence from 1906 -1966. Correspondencia con fecha de 18 de febrero, 26 de marzo, 30 de abril, 22 de mayo, 22 y 25 de julio, y 8 de agosto de 1947 entre *The Colombian Mining & Exploration Co., Ltd.*, *The Department of the Official Receivers in Companies Liquidation*, *Columbia House, Aldwych*, del *Bank of London and South American Limited* y la Embajada Británica en Bogotá. Londres, 1947. Referencia: FO 371 /61274.

The UK National Archives, Kew. Foreign Office: Political Departments. Foreign Office, S.W.1. N° 82. (AS 3554/ 2526/ 11). 28 de Junio de 1947. Londres, 1947 y British Embassy, Bogotá. N° 164 (163/6/47). 6 de Agosto de 1947. Bogotá, 1947. Referencia: FO 371/61265.

Libros de época.

Álvarez Sanz, Emilio. *Las minas de oro de Colombia*. París, Impreso. 1910. Disponible en: <http://babel.banrepcultural.org/cdm/ref/collection/p17054coll10/id/1536>.

Leay, William M.A. *New Granada, Equatorial South America*. Chistian Book Society, Londres, Impreso. 1869.

Ospina, Tulio. *La cuestión moral de los pleitos sobre las minas de Marmato*. Imprenta de El esfuerzo, Medellín, 1894.

_____. *Juicios del Señor Tulio Ospina con la Western Andes Mining Company Limited. Sentencia de Segunda Instancia proferida por el tribunal superior del centro en el Departamento de Antioquia*. Imprenta de la Cruz, Bogotá, 1898.

Restrepo, Vicente. *Estudio sobre las minas de oro y plata de Colombia*. Imprenta de Silvestre y Compañía, Bogotá, Impreso. 1888. Disponible en: <https://archive.org/details/estudiosobrelas00unkngoog>.

Entrevistas realizadas por la autora.

Entrevista realizada a Darío Arenas Villegas, líder social y político del Departamento de Caldas y ex candidato a la Cámara de Representantes, el 10 de octubre de 2017. Manizales, Caldas.

Entrevista realizada al marmateño y experto en mineralogía Eulises Lemus, el 12 de octubre de 2017. Marmato, Caldas.

Entrevista realizada a José Dumar Vélez, minero y accionante de la tutela que dio lugar a las sentencias T-438 de 2015 y SU-133 de 2017 de la Corte Constitucional Colombiana, el 12 de octubre de 2017. Marmato, Caldas.

Entrevista realizada al empresario minero marmateño y titular de minas Yamil Ammar Cataño, fundador y Presidente del Comité Cívico Pro Defensa de Marmato, el 12 de octubre de 2017. Marmato, Caldas.

Entrevista realizada a Jesús Alberto Gallego, minero marmateño y cofundador de la fundación ‘Titanes de oro’, el 13 de octubre de 2017. Marmato, Caldas.

Entrevista realizada al ex concejal, ex candidato a la alcaldía de Marmato y empresario minero marmateño, Johan Bolaños, el 13 de octubre de 2017. Marmato, Caldas.

Entrevista realizada a Julio Vargas Chica, Alcalde del municipio de Marmato, el 13 de octubre de 2017. Marmato, Caldas.

Entrevista realizada a Luis Gonzaga Díaz, músico marmateño, el 13 de octubre de 2017. Marmato, Caldas.

Entrevista realizada a Adriana Palomino, ex gobernadora indígena, integrante del Comité Cívico Pro Defensa de Marmato y de la Asociación de Mineros Tradicionales de Marmato – ASOMITRAMA, el 14 de octubre de 2017. Marmato, Caldas.

Entrevista realizada al minero Mario Tangarife, vicepresidente de la Asociación de Mineros Tradicionales de Marmato – ASOMITRAMA, el 14 de octubre de 2017. Marmato, Caldas.

Entrevista realizada a Rubén Darío Rotavista Vanegas, Presidente de la Asociación de Mineros Tradicionales de Marmato – ASOMITRAMA, el 14 de octubre de 2017. Marmato, Caldas.

Entrevista realizada a Bernardo Álvarez, gestor cultural y director de la Casa de la Cultura de Marmato, el 19 de octubre de 2017. Marmato, Caldas.

Entrevista realizada a Carlos Julio González Colonia, marmatólogo, el 30 de octubre de 2017. Bogotá.

Entrevista realizada a Karim Ammar, coordinador del Comité Turístico de Marmato, el 4 de diciembre de 2017. Bogotá.

Entrevista realizada a Jorge Hernán Palacio, asesor jurídico de los mineros tradicionales de Marmato, el 25 de junio de 2018. Marmato, Caldas.

Anexos.



Figura N° 14 Imagen de la división del cerro ‘El Burro’ entre la parte alta y la parte baja.

Fuente: Arias Hurtado, Carolina. “Neo-extractivismo vs. Desarrollo local: el caso del pueblo minero de Marmato (Caldas)”. *Scientia et Technica* XVIII.18.3. Universidad Tecnológica de Pereira. (2013): 589 – 598.



Figura N° 15. Fotografía del monumento de ‘La Bruja’ en la antigua plaza de Marmato.

Fuente: Fotografía tomada por la autora.



Figura N°16. Fotografías de la sede de la Asociación de Mineros Tradicionales de Marmato - ASOMITRAMA.
Fuente: Fotografías tomadas por la autora.



Figura N° 17. Fotografías de la Casa de la Cultura de Marmato, actualmente ubicada en la parte baja del cerro.
Fuente: Fotografías tomadas por la autora.



Figura N° 18. Fotografías del Centro Educativo de Marmato ubicado en la parte alta del cerro.
Fuente: Fotografías tomadas por la autora.



Figura N° 19. Fotografía de la Iglesia de Marmato en el atrio, ubicado en la parte alta del cerro.
Fuente: Fotografía tomada por la autora.



Figura N° 20. Fotografía del atrio en la parte alta del cerro, a donde fue trasladada la plaza principal de Marmato, después de la llamada ‘avalancha’.
Fuente: Fotografía tomada por la autora.

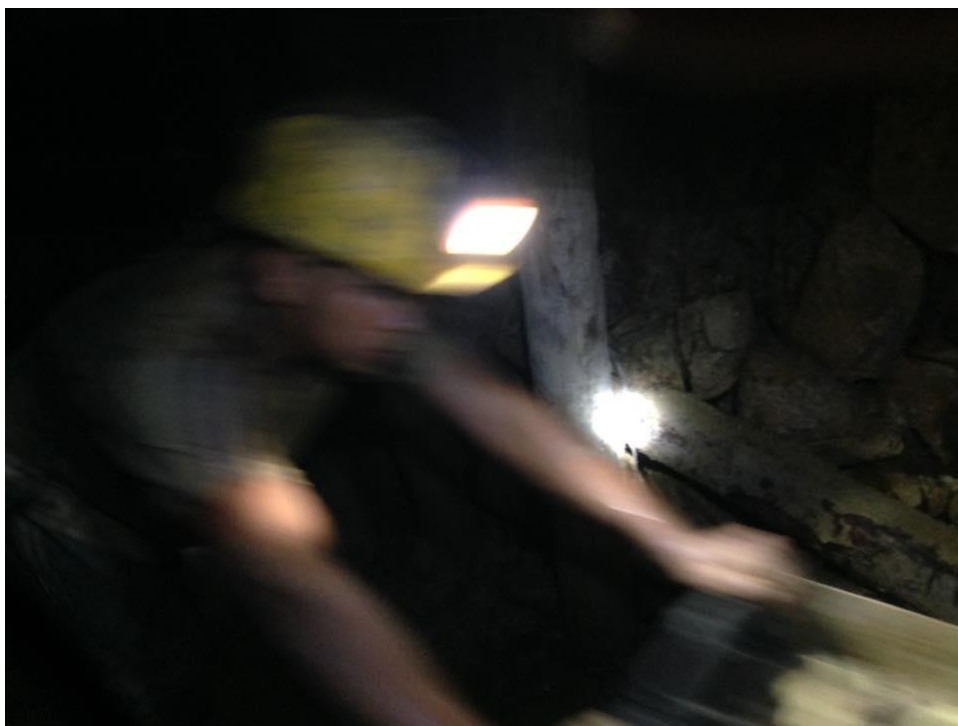


Figura N° 21. Fotografías de los coches dentro de una de las minas en la parte alta del cerro.
Fuente: Fotografías tomadas por la autora.



Figura N° 22. Fotografías de los cables en la parte alta del cerro.
Fuente: Fotografías tomadas por la autora.



Figura N° 23. Fotografías de un socavón en un día de trabajo en la mina.
Fuente: Fotografías tomadas por la autora.