

## RESUMEN

*Este capítulo aborda la problemática de la rápida expansión de la industria minera en Colombia y del aumento de la inversión europea en el sector. La minería ha sido destacada como uno de los principales motores del crecimiento económico colombiano. Sin embargo, esta investigación revela la falta de un sistema fiscal eficiente y transparente respecto del sector. Por otra parte, las conclusiones de esta investigación revelan que las políticas gubernamentales dirigidas a la rápida expansión de la extracción de recursos naturales a través de la Inversión Extranjera Directa (IED) están en conflicto con las políticas en materia de protección de áreas ecológicamente sensibles, los derechos de campesinos, pueblos indígenas y afrocolombianos, el derecho a la restitución de tierras y la protección de áreas de uso agrícola. Colombia corre el riesgo de entregar sus recursos naturales a cambio de inmensos costos sociales, ambientales y en derechos humanos. Más aun, esta política ha sido promovida en el contexto de un conflicto interno y de violaciones de los derechos humanos, incluyendo el desplazamiento forzado.*

## INTRODUCCIÓN

La política económica colombiana tiene a la industria extractiva como una de las principales locomotoras para impulsar el crecimiento económico durante la próxima década. Sin embargo, esta política ha sido promovida en el contexto de un conflicto interno y de violaciones de los derechos humanos, incluyendo el desplazamiento forzado. A pesar de la naturaleza del conflicto en curso, el Gobierno ha aprobado una ley de justicia transicional para restaurar aproximadamente 2,2 millones de hectá-

\* Proyecto de incidencia política de cinco agencias Británicas e Irlandesas de cooperación con programas en Colombia: CAFOD, Christian Aid UKI, Oxfam GB, SCIAF y Trócaire. Amnistía Internacional y PBI son observadores.

reas de las aproximadas 6,6 millones que han sido usurpadas o abandonadas durante el conflicto.<sup>1</sup> El impulso para convertir a Colombia en un país regionalmente conocido como un "país minero" se está llevando a cabo antes de implementar las políticas de restitución de tierras, lo que aumenta la dificultad de devolver las tierras robadas a quienes han sido desplazados por la fuerza.

El conflicto y el desplazamiento forzado están complejamente relacionados a intereses económicos. Un informe realizado por CODHES<sup>2</sup> en 2011, que mapea el desplazamiento y las desapariciones forzadas asociados con la actividad económica en Colombia, demuestra cómo los intereses económicos, incluyendo la minería, han repercutido en el conflicto. El informe concluye que "las zonas mineras están militarizadas y paramilitarizadas: la fuerza pública protege la gran inversión privada y los paramilitares evitan la protesta social y presionan el desplazamiento".<sup>3</sup>

Un problema inevitable es que la tierra dada en concesión minera ha sido, en muchos casos, alcanzada por el largo conflicto interno de Colombia. El riesgo para las empresas de dañar su reputación al beneficiarse de violaciones de derechos humanos es alto, y el contexto colombiano presenta retos difíciles para las empresas que desean invertir de manera responsable, respetar las normas de derechos humanos y contribuir positivamente a la situación general de estos derechos. Esto es lo que particularmente sucede con las inversio-

1 Observatorio de Desplazamiento Interno y Consejo Noruego para los Refugiados: *Sentando las Bases para la Restauración de la Tierra: Hacia la restitución de bienes a los desplazados internos en Colombia*. Bogotá, noviembre de 2010, pág. 10.

2 CODHES, Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, una organización colombiana importante que trabaja para las personas internamente desplazadas y víctimas del conflicto.

3 CODHES: *¿Consolidación de qué? Informe sobre desplazamiento, conflicto armado y derechos humanos en Colombia*. Bogotá, marzo de 2011.

nes relacionadas a la tierra, como es el caso de la extracción de minerales. En las regiones mineras como las descritas por CODHES, las corporaciones multinacionales corren el riesgo de legalizar la posesión de las tierras obtenidas ilegalmente a través del desplazamiento forzado violento. Además, el dinero que los grupos armados ilegales obtienen de las multinacionales, a menudo a través de la extorsión, se utiliza, junto con otros ingresos, para alimentar el conflicto.

La Ley 685 de 2001 (comúnmente conocida como el Código de Minas) entra en conflicto con una serie de políticas nacionales entre las que se encuentran las protecciones constitucionales conferidas a los pueblos indígenas y las garantías para el medio ambiente. Colombia parece haberse movido en la dirección de facilitar la IED en la minería hasta el punto de crear "Reservas Estratégicas Mineras" que serán subastadas a empresas multinacionales que podrían eludir el derecho a la consulta previa del que son titulares los pueblos indígenas y afrocolombianos. Los grandes proyectos económicos en territorios indígenas son los principales contribuyentes al riesgo de extinción de 64 grupos indígenas.<sup>4</sup> A finales de 2010, el 59% del territorio colombiano estaba otorgado en concesión o tenía solicitudes mineras pendientes de resolución.<sup>5</sup>

La administración del Presidente Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) aprobó condiciones de inversión favorables para las empresas multinacionales,<sup>6</sup> que no sólo sobrecargaron a las instituciones existentes,<sup>7</sup> sino que también falló al no poner en marcha mecanismos de gobernabilidad sólidos para la protección de derechos, el amparo de áreas ecológicamente sensibles y la recaudación de ingresos. La minería sólo puede impulsar las políticas de reducción de pobreza si los ingresos son recaudados y redistribuidos eficazmente. Sin embargo, las fuertes estructuras institucionales y mecanismos de gobierno requeridos para esto son todavía deficientes en Colombia. Por eso, las comunidades afectadas, organizaciones no gubernamentales (ONG), ministros del estado y órganos de control, han expresado preocupaciones sobre la viabilidad del modelo de desarrollo sostenible propuesto por el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014.

4 En su decisión Auto 004 de 2009, la Corte Constitucional de Colombia identificó 34 grupos y la Organización Nacional Indígena de Colombia -ONIC otros 30 en riesgo de extinción física o cultural.

5 Contraloría General de la Nación: *Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente 2010-2011*, p. 131. <http://justiciaambientalcolombia.org/2011/12/26/contraloria-presenta-informe-sobre-estado-de-los-recursos-naturales-y-el-ambiente-en-colombia/>

6 *Defensa de los Territorios: Casi la Mitad de Colombia la Piden las Multinacionales Mineras*, 3 de mayo de 2011. [http://www.defensaterritorios.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=7722-casi-la-mitad-de-colombia-la-piden-las-multinacionales-mineras-&catid=83:middle-east&Itemid=200](http://www.defensaterritorios.org/index.php?option=com_content&view=article&id=7722-casi-la-mitad-de-colombia-la-piden-las-multinacionales-mineras-&catid=83:middle-east&Itemid=200); para más información sobre minería ver informe de ABColombia: *Devolviendo la Tierra a las Víctimas de Colombia*, Bogotá, mayo de 2011.

7 Alexis Arthur: "Mientras el Sector Minero Despaga, Colombia Debe Tener Cuidado" (As Mining Sector Takes Off, Colombia Must Take Care), en *World Politics Review*, 11 de abril de 2012.

Según John Ruggie, el ex Representante Especial de la ONU sobre los Derechos Humanos y las Empresas Transnacionales, es responsabilidad de los Estados proteger los derechos humanos. Sin embargo, si el Estado es incapaz o no está dispuesto a proteger los derechos humanos, las empresas tienen que garantizar su respeto y evitar la complicidad en su violación: "Si los Estados no adoptan las medidas necesarias para investigar, castigar y reparar las violaciones de los derechos humanos relacionadas con empresas cuando se producen, el deber de protección de los Estados puede debilitarse e incluso carecer de sentido".<sup>8</sup>

Este capítulo demuestra que, a pesar de las buenas políticas de Responsabilidad Social Corporativa (RSC), las corporaciones mineras registradas en la Bolsa de Valores del Reino Unido no siempre operan de una manera socialmente responsable. Dado el potencial que las empresas tienen de ocasionar violaciones de derechos humanos, degradar el medio ambiente y destruir el capital ecológico, es esencial que rindan cuentas sobre su conducta en el extranjero. Para ello, los países de origen también necesitan mecanismos gubernamentales sólidos. Los cambios que pueden fortalecer estos mecanismos incluyen la transparencia informativa y la información específica sobre derechos humanos.

En este sentido los Estados Unidos han superado a la Unión Europea (UE) en el ámbito de la transparencia en la información. Según la ley Frank-Dodd, la financiación internacional y el registro en los mercados de valores deberían requerir que las empresas a registrarse tengan un buen historial en el respeto y observancia de los derechos humanos.

Aunque los principios rectores de la ONU sirven para elevar estándares y pueden guiar a las empresas en la dirección correcta, impulsando mejoras graduales, en la práctica han socavado el desarrollo de una sanción legal efectiva, tanto a nivel nacional como internacional, sin la cual las empresas seguirán abusando de los derechos de las comunidades.<sup>9</sup>

Por ejemplo, el Reino Unido, ha adoptado modificaciones recientes a la Ley de Asistencia Jurídica, Sentencia y Castigo a Ofensores 2012 (Legal Aid, Sentencing and Punishment of Offenders Act) que reducen el acceso a la justicia para las víctimas de las multinacionales británicas. Si el Reino Unido tiene por objetivo la defensa de los Principios Rec-

8 Informe del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, John Ruggie, A/HRC/17/31, 21 de marzo de 2011, p. 25. <http://www.ohchr.org/EN/Issues/TransnationalCorporations/Pages/Reports.aspx>

9 La adhesión a códigos voluntarios y directrices no proporciona de inmunidad judicial a las empresas en los casos en los que sus acciones transgreden la ley.

tores de la ONU, tendrá que introducir una nueva legislación que dé medidas jurídicas efectivas para proteger a las comunidades afectadas por los abusos de las empresas británicas.

## 1. EL CONTEXTO COLOMBIANO

### 1.1. El conflicto continuo

Por casi cinco décadas, Colombia ha tenido un conflicto interno, en el que su población civil ha sido el objetivo de todos los actores armados. El relator de la ONU Francis Deng identificó al desplazamiento como una herramienta para la adquisición de tierras en beneficio de, entre otros intereses, proyectos a gran escala de explotación de recursos naturales como parte de una "contrarreforma agraria".<sup>10</sup> La explotación de los recursos naturales y proyectos de gran escala involucra tanto a los intereses económicos nacionales como a las corporaciones multinacionales. Principalmente, son las comunidades indígenas, afrocolombianas y campesinas, quienes se encuentran en alto riesgo de desplazamiento forzado, ya que viven en áreas de importancia estratégica y ricas en biodiversidad.

El modelo económico que provoca el desplazamiento forzado incluye rentas de la minería, obtenidas por grupos armados ilegales que explotan la minería ilegal<sup>11</sup> para financiar sus actividades y por extorsionar a empresas multinacionales.<sup>12</sup> Los ataques de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-FARC a proyectos multinacionales extractivos y de infraestructura han aumentado en los últimos dos años: en enero de 2012 las FARC efectuaron ataques con bombas contra Emerald Energy,<sup>13</sup> una empresa petrolera británica subsidiaria de Sinochem, porque, según se informó, los dueños no habían pagado dinero para protección. Un analista de Maplecroft, una firma de análisis de riesgo global, señala que "[el] principal problema ahora no es el secuestro, sino la extorsión" y, como consecuencia, "estamos en una posición incómoda".<sup>14</sup> También ha habido denuncias civiles

en los Estados Unidos, que alegan que las empresas han hecho contribuciones voluntarias a grupos armados ilegales.<sup>15</sup>

Parece preocupar al Estado colombiano que sus planes para los proyectos mineros y de infraestructura necesiten mayor protección. Reconociendo que las corporaciones mineras multinacionales están experimentando un mayor número de ataques, secuestros y extorsiones,<sup>16</sup> anunció que a partir de febrero de 2013, el gobierno aumentaría el número de unidades especiales del ejército para la protección de proyectos extractivos y de infraestructura. Según el Ministro de Defensa, Juan Carlos Pinzón, las unidades especiales del ejército aumentarán de 11 a 18, lo que resultará en un aumento del 40% de su capacidad.<sup>17</sup> Sin embargo, las unidades especiales han sido implicadas frecuentemente en violaciones de derechos humanos cometidas directamente o en connivencia con las fuerzas paramilitares.<sup>18</sup>

### 1.2. El panorama minero

Tres documentos reúnen las políticas mineras de Colombia: Minero Energético Visión 2019, el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 y el Código de Minas.<sup>19</sup> Las metas de Colombia para el 2021 son duplicar las exportaciones de carbón, cuadruplicar las exportaciones de oro<sup>20</sup> y triplicar la zona minera.

El plan para utilizar el sector minero-energético como principal motor de la economía fue impulsado durante el gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) con la introducción del Minero Energético Visión 2019.<sup>21</sup> Este plan fue diseñado para promocionar a Colombia como un "país minero," con el objetivo de convertirlo en uno de los más importantes de América Latina para el 2019. Esta visión ha continuado bajo el presidente San-

10 Informe del Representante del Secretario General sobre los desplazados internos, presentado de conformidad con la resolución 1999/47, Francis Deng, Addendum. Pautas de los desplazamientos: misión de seguimiento enviada a Colombia, E/CN.4/2000/83/Add.1, 11 de enero de 2000, párrafo 23.

11 Véase Sección "Otras formas de minería en Colombia" para entender la diferencia entre la minería ilegal y la minería informal, ancestral, de pequeña escala y artesanal que se ha sido caracterizada como ilegal por el Código de Minería de 2001.

12 CIPPax Colombia y Observatorio Internacional: **Actores Armados Ilegales y Sector Extractivo en Colombia**, Bogotá, 2012.

13 El Espectador: "FARC atacan vehículos de petrolera en Caquetá", Bogotá, 31 de enero de 2012. [www.elespectador.com/noticias/judicial/articulo-323967-farc-atacan-vehiculos-de-petrolera-caqueta](http://www.elespectador.com/noticias/judicial/articulo-323967-farc-atacan-vehiculos-de-petrolera-caqueta)

14 InfoSurhoy Colombia: "FARC lucra con las 'vacunas'", 3 de julio de 2012. <http://infosurhoy.com/ccocon/sali/htm/les/features/sali/features/main/2012/07/03/feature-01>

15 Véase la nota de pie número 7.

16 *Semana.com*: "Seguridad para las locomotoras", 18 de junio de 2011. [www.semana.com/nacion/seguridad-para-locomotoras/156751-3.aspx](http://www.semana.com/nacion/seguridad-para-locomotoras/156751-3.aspx)

17 UPI Español: "Colombia prepara nuevos siete batallones del Ejército", 10 de agosto 2012. <http://espanol.upi.com/Politica/2012/08/10/Colombia-prepara-nuevos-siete-batallones-del-Ej%C3%A9rcito/UPI-19541344621049/>

18 Véase por ejemplo Amnistía Internacional, Colombia: "Un laboratorio de Guerra: Represión y Violencia en Arauca", 19 de abril de 2004.

19 La Ley 685 de 2001 (comúnmente conocida como el Código de Minería) fue reformada posteriormente por la Ley 1382 de 2010, sin embargo en 2011 la Corte Constitucional declaró inconstitucional a esta última porque no había sido debidamente consultada con las comunidades indígenas y afro-descendientes, y le dio al gobierno dos años para llevar a cabo la consulta, lo que suspendió la aplicación de la sentencia por dos años.

20 Colombia es actualmente el mayor exportador de oro en la región de América Latina - Elizabeth Dickinson: "La fiebre del oro" ("Gold Rush"), en *Foreign Policy*, 11 de agosto de 2011. [http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/08/09/gold\\_rush?page=full](http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/08/09/gold_rush?page=full)

21 Gobierno de Colombia: **Plan Minero Energético Visión 2019**, punto 2.

tos y ha sido incorporada en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2010-2014, bajo el lema "Prosperidad para todos: más empleo, menor pobreza y más seguridad". El PND establece que el sector minero-energético "será...una de las locomotoras de crecimiento".<sup>22</sup> El objetivo de Colombia es lograr una tasa de crecimiento anual de alrededor del 5%.

El aumento de la IED<sup>23</sup> fue un objetivo económico importante durante el segundo período de la administración Uribe, durante el cual se otorgó el mayor número de permisos de explotación minera en la historia de Colombia. También se crearon las condiciones de inversión más favorables para las empresas multinacionales.<sup>24</sup> A finales de 2010, casi el 60% del territorio colombiano estaba dado en concesión o tenía solicitudes pendientes de resolución.<sup>25</sup>

La Ley 685 de 2001 (Código de Minas) introdujo reformas que redujeron las garantías para el medioambiente y la protección constitucional otorgada a los pueblos indígenas. Asimismo, en 2012 el gobierno aprobó la Resolución 18, 0241 de 2012 y la Resolución 0045 de junio de 2012, declarando "reservas estratégicas mineras" a millones de hectáreas. Ambas Resoluciones hacen eco de una decisión del 20 de febrero de 2012 emitida por la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior. Según esta propuesta, quien resulte acreedor de la concesión deberá cargar con el proceso de consulta, pero sólo después de haber obtenido el contrato.

Según La Organización Nacional Indígena de Colombia - ONIC - el 80% de las concesiones en sus territorios se otorgaron sin consulta previa. En 2010, la Corte Constitucional de Colombia declaró a 34 grupos de pueblos indígenas en riesgo de extinción física o cultural; otros 30 han sido identificados por la ONIC. Las tasas de pobreza son mucho mayores entre los pueblos indígenas (63%) que en el resto de la población (44,3%),<sup>26</sup> y 30 licencias mineras han sido otorgadas en territorios de grupos en riesgo de extinción.<sup>27</sup>

Para los pueblos indígenas y afrocolombianos la tierra es esencial a su identidad cultural, sus prác-

ticas espirituales y para el mantenimiento del tejido social de su comunidad. Un afrocolombiano explica: "Nuestra tierra es nuestra vida, si tenemos que dejar nuestra tierra y nuestro territorio colectivo desapareceremos como grupo y terminaremos viviendo un estilo de vida occidental en la ciudad y perdiendo nuestra identidad".<sup>28</sup>

## 2. POLÍTICAS GUBERNAMENTALES CONFLICTIVAS

### 2.1. El medioambiente

"No tenga dudas: Colombia está al borde de un colapso ambiental sin antecedentes en nuestra historia", Contralora General Sandra Morelli.<sup>29</sup>

El Código de Minas 2001 (Art. 34) autoriza a las autoridades a eliminar la protección ambiental otorgada a las reservas forestales nacionales para el uso de la minería. Mientras tanto, el artículo 37 impide a las autoridades municipales prohibir la minería, aunque entre en competencia con otros intereses de su jurisdicción. La minería ha sido declarada de "interés público" y por lo tanto tiene prioridad sobre cualquier otra actividad.

En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (CDS) de 2012, el Presidente Santos anunció que Colombia daría prioridad a las políticas de desarrollo sostenible y protección del medioambiente. Al mismo tiempo, el Ministro de Minas y Energía de Colombia anunciaba que se apartarían 17,6 millones de hectáreas (Resolución 45 0045 de junio de 2012) como "reservas estratégicas mineras".<sup>30</sup> Las áreas identificadas como tales serán "subastadas" en grandes bloques a las corporaciones multinacionales (CMN). Estos bloques mineros incluyen a las regiones ricas en biodiversidad de Orinoquía, Amazonía y Chocó.<sup>31</sup> En estos departamentos hay un alto porcentaje de comunidades indígenas y afrocolombianas, incluyendo grupos indígenas en riesgo de extinción.<sup>32</sup>

Debido a la presión de los grupos ecologistas, y en reconocimiento de los posibles daños que pudie-

22 Gobierno de Colombia: Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014.

23 Por más información sobre el crecimiento de la minería, ver: ABColombia Report: *Returning Land to Colombia's Victims*, May 2011.

24 Defensa de los Territorios: *Casi la Mitad de Colombia la Piden las Multinacionales Mineras*, Ob.cit.; para mayor información sobre minería, véase el informe de ABColombia: *Devolviendo la Tierra a las Víctimas de Colombia*, Bogotá, mayo de 2011.

25 Contraloría General de la Nación: *Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente 2010-2011*, p. 131. <http://justiciaambientalcolombia.org/2011/12/26/contraloria-presenta-informe-sobre-estado-de-los-recursos-naturales-y-el-ambiente-en-colombia/>

26 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo citado en <http://feeds.univision.com/feeds/article/2012-08-26/mas-de-la-mitad-de?refPath=noticias/america-latina/colombia/>

27 HREV. *Desecrated Land 2: Impact of megaprojects on Indigenous Territories in Colombia*, 2011 <http://www.hrev.org>

28 Mario Angulo, citado por la UNHCR en *Anhelando el Hogar: El vínculo entre los afrocolombianos y sus tierras* (Longing for Home: The bond between Afro-Colombians and their land), 16 de junio de 2011. <http://www.unhcr.org/4d9f75d6.html> Mario Angulo pertenece a Proceso de Comunidades Negras, una organización que lucha por los derechos de los afrocolombianos.

29 *El Tiempo*. "Colombia está al borde de un desastre ambiental" Sandra Morelli, Bogotá, 13 de octubre de 2012. [http://www.eltiempo.com/vida-de-hoy/ecologia/ARTICULO-WEB-NEW\\_NOTA\\_INTERIOR-12303681.html](http://www.eltiempo.com/vida-de-hoy/ecologia/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-12303681.html)

30 *El Espectador*. "Reservan 17,6 millones de hectáreas para minería", Bogotá, 22 de junio de 2012.

31 Idem.

32 Por ejemplo, solamente en la Amazonía y Orinoquía hay 32 pueblos en riesgo de extinción. PNUD, *Pueblos Indígenas: Diálogo Entre Culturas*, Tercer Cuaderno del Informe Sobre Desarrollo Humano de 2011.

ran ocasionar las empresas multinacionales en las zonas selváticas, el ex Ministro de Medio Ambiente, Frank Pearl, presentó una resolución para parcialmente mitigar la Resolución 0045 (2012). Sin embargo, no es definitiva y sólo impide la minería en la reserva forestal de la Amazonia colombiana por dos años.<sup>33</sup> Tampoco es retroactiva; las concesiones solicitadas antes de dicha resolución de fecha 31 de agosto de 2012 se continuarán tramitando. Como explica Gustavo Wilches, experto en derecho ambiental, "no se trata de negar la minería, pero hay sitios como el Amazonas donde la prioridad son los servicios ambientales".<sup>34</sup>

La Contralora General Sandra Morelli ha declarado al modelo de desarrollo propuesto para la minería como insostenible. Los planes del gobierno para la rápida expansión de la minería amenazan el agua potable de más del 40% de la población (incluyendo diez ciudades capitales de departamento). Preocupaciones similares se vieron reflejadas en un informe de la Defensoría del Pueblo, que encontró que 22 páramos estaban en riesgo extremo de desaparición debido a los impactos de la minería.<sup>35</sup> Los páramos suministran aproximadamente el 70% del agua potable de la población.<sup>36</sup> Morelli también expresó su preocupación por el manejo inadecuado de los humedales del país, posterior a la introducción del Código de Minas de 2001. A finales de la década de 1990 los humedales de Colombia cubrían una superficie estimada de 20 millones de hectáreas, en 2009 se habían reducido a 3 millones.<sup>37</sup>

La Contralora General también planteó serias preocupaciones relacionadas a que la mina La Colosa en el Tolima, propiedad de la AngloGold Ashanti (AGA) cotizada en el Reino Unido, podría poner en peligro la cuenca de agua, reduciendo potencialmente la oferta para la agricultura y el consumo.<sup>38</sup> A pesar de estas preocupaciones, los procedimientos de protección del medioambiente se han reducido aún más con la introducción del Artículo 134 en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, que tiene por objeto acelerar el proceso de emisión de licencias ambientales. En lugar de poner énfasis en la investigación ambiental, el

Artículo 134 se centra en el tiempo de expedición de la licencia. Si la Autoridad de Licencias Ambien-

tales (ANLA), entidad responsable de la concesión de la licencia, tarda más de 90 días hábiles para responder a una solicitud de licencia, la decisión pasará automáticamente a un comité integrado por el Director Nacional de Planificación, el Secretario General de la Presidencia, el Ministro de Medio Ambiente, y el representante de la empresa para dicho sector. A partir de ese momento, tendrá 60 días hábiles para responder. No está claro por qué las empresas están representadas en este grupo en lugar de estarlo las comunidades que se verán afectadas por la mina, especialmente cuando la decisión debe ser tomada por el gobierno.

Antes de la introducción del Código de Minas de 2001, se requería un estudio de impacto ambiental previo a la fase exploratoria de un proyecto. Ahora sólo es necesario después de la etapa de exploración y antes de la fase de explotación, a pesar de que el medioambiente y las comunidades locales pueden sufrir daños irreversibles durante la etapa de exploración de cualquier proyecto.<sup>39</sup> La Corte Constitucional de Colombia ha emitido sentencias sobre la eliminación de las salvaguardias ambientales que establecen importantes precedentes en materia de protección de áreas ecológicamente sensibles, incluyendo la importancia del principio de precaución (Sentencia C-443 de 2009), y la necesidad de que haya autoridades responsables del medio ambiente y de la concesión de licencias ambientales, independientes del Ministerio de Minas y Energía.<sup>40</sup>

## 2.2. Restitución y titulación de tierras

El presidente Santos introdujo en 2011 la Ley 1448 de Víctimas y Restitución de Tierras -una política de justicia transicional que proporciona un marco para la restitución de tierras y reparación a las víctimas del conflicto-. Entre el 5 y el 15% de las víctimas desean regresar,<sup>41</sup> la mayoría de las cuales son comunidades organizadas de indígenas, afrocolombianos y campesinos.<sup>42</sup> Sin embargo, las mismas comunidades que desean regresar son las más vulnerables a una segunda oleada de desplazamiento debido a la explotación de los recursos naturales, los agro-negocios y los grandes

33 *El Espectador*. "Freno a la minería en el Amazonas", Bogotá, 5 de septiembre de 2012.

34 *Idem*.

35 *El Espectador*. "Defensoría del Pueblo presenta un crudo diagnóstico de explotación minera: Minería amenaza páramos", Bogotá, 22 de enero de 2011 [www.elspectador.com/impreso/politica/articulo-247071-mineria-amenaza-paramos](http://www.elspectador.com/impreso/politica/articulo-247071-mineria-amenaza-paramos).

36 Anna-Katarina Gravgard. "¿Oro o Agua?" (*Gold or Water?*), Pulitzer Center, 13 de mayo de 2011.

37 Informe de la Contralora General: *Estado de Los Recursos Naturales y del Ambiente, 2010-2011*, p. 217.

38 Reuters. "La contralora de Colombia advierte sobre el proyecto de la AngloGold" (*Colombia's comptroller warns about AngloGold Project*), 27 de junio de 2011.

39 CINEP. *Conflictividad en el Sector Minero Energético Colombiano*. Bogotá, diciembre de 2011.

40 Asociación Interamericana para la Defensa del Medio Ambiente: *Protegiendo los Ecosistemas y las Comunidades Andinas de los Impactos de la Minería*, abril de 2011.

41 César Rodríguez Garavito: *Más allá del desplazamiento: Políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado en Colombia*, Universidad de Los Andes, Bogotá, 2009. <http://hemarvos.uniandes.edu.co/pdfs/20novedades/masalladeldesplazamiento.pdf>

42 Sus propuestas incluyen la restitución durante un periodo de 10 años de aproximadamente 2.2 millones de los aproximadamente 6.5 millones de hectáreas de tierras robadas, abandonadas o usurpadas. Para el análisis completo, véanse los informes de ABColombia: *Devolviendo la Tierra a las Víctimas de Colombia*, Bogotá, mayo de 2011 y *El Panorama Actual: Ley 1448 de Víctimas y Restitución de Tierras*, Bogotá, junio de 2012.

proyectos de infraestructura en sus tierras.<sup>43</sup> También existe una fuerte posibilidad de que, en lugar de facilitar el retorno de las víctimas a sus tierras, la Ley de Víctimas cree seguridad jurídica para las tierras despojadas en las que se encuentren algunos de los mega-proyectos.<sup>44</sup>

Además de la devolución de tierras, el Estado colombiano está también en proceso de delimitación y concesión de títulos de propiedad a Pueblos Indígenas y Afrocolombianos. Este proceso ha llevado muchos años para que comunidades como COCOMOPOCA, que luchó durante 12 años para obtener su título de propiedad sobre 172.000 hectáreas, consigan resultados. Cuando finalmente recibió el título de propiedad, lo era por sólo 73.000 hectáreas, de las que 50.000 hectáreas habían sido otorgadas en concesiones de minería y 25% de su territorio en una concesión a la empresa AGA, cotizada en el Reino Unido. Esto demuestra los peligros que las empresas multinacionales pueden encontrar al invertir en la tierra en Colombia; peligros que incluyen el riesgo de descubrir que en dicha tierra ha habido desplazamientos forzados u otras violaciones graves a derechos humanos y, como consecuencia, el riesgo de beneficiarse de dichos abusos, a sabiendas o con ignorancia de ello.

### 3. EL CASO DE COCOMOPOCA, Chocó

*"[La locomotora del presidente nos va a molar]."*<sup>45</sup>

COCOMOPOCA se compone de 43 comunidades afrocolombianas del Chocó (noroeste de Colombia), cuyo control de tierras ancestrales ha sido amenazado durante décadas de conflicto. En 1999, las comunidades solicitaron un título de propiedad colectiva de conformidad con la Ley 70 (1993) a fin de obtener el título sobre sus tierras. Después de esta solicitud, sufrieron desplazamiento forzado, amenazas y asesinatos. Como explica un líder comunitario de COCOMOPOCA: *"Es horrible vivir con tanto miedo, la guerrilla y los paramilitares mataron a gente en mi familia. La gente me mira y me sigue. Es difícil de explicar lo mal que está la situación"*.

Cuando recibieron el título de propiedad por 73.000 hectáreas, menos de la mitad de las 172.000 hectáreas de tierras ancestrales que figuraban en su solicitud, descubrieron que se había otorgado concesiones mineras en 50.000 hectáreas de

esas 73.000 del título. Una de estas concesiones de minería, cubriendo 25% de su territorio, estaba otorgada a la AngloGold Ashanti (AGA). Esto viola directamente el derecho al "consentimiento libre, previo e informado" que tienen que prestar para las actividades en sus tierras, de acuerdo a lo establecido en el Convenio 169 de la OIT. Como resultado de esta violación a sus derechos, las comunidades han quedado en un estado de incertidumbre acerca de la cantidad de control que pueden mantener sobre la tierra concedida en el título.

Las comunidades de COCOMOPOCA, además de encontrar que la mayor parte del territorio en su título de propiedad estaba dado en concesión a la AGA, descubrieron a grupos armados ilegales protegiendo minas ilegales en sus territorios. Esta minería estaba contaminando el río del que las comunidades dependían, y trajo consigo más violencia pues las minas ilegales pagaban dinero para protección a los grupos armados. Estas comunidades no reciben apoyo alguno de las autoridades de la zona para hacer frente a este problema. Ellas han denunciado la minería ilegal a las autoridades tanto a nivel local como nacional, así como lo hizo la Diócesis de Quibdó, pero fue en vano. La ausencia del estado de derecho en las zonas rurales se revela en San Marino: en una colina con vista a la comunidad de San Marino y al río Andágueda está la estación de policía local, mientras que justo al lado de la comunidad y también a la vista de la estación de policía, hay una operación minera ilegal que no tiene título de concesión y está lavando sustancias químicas tóxicas en el río. La policía está dentro de sus facultades para detener esta operación ilegal; sin embargo, no se ha tomado ninguna acción a nivel nacional o local.

Otras comunidades afrocolombianas denuncian una lucha igualmente larga para obtener el reconocimiento sobre su propiedad. Señalan que las empresas, muchas de ellas multinacionales, obtienen sus solicitudes de concesiones de tierras expeditamente, antes, y muchas veces en el mismo territorio, que los afrocolombianos que con cuantiosa anterioridad han efectuado la petición de los títulos. Esto también ha ocurrido con las comunidades indígenas que han solicitado que territorios ancestrales sean incorporados a sus resguardos.

#### 3.1. Reservas Estratégicas Mineras

A pesar de la creciente protesta contra la decisión de incluir a la minería como una locomotora de la economía colombiana, el gobierno introdujo la Ley 1450 de 2011, que aprobó el Plan Nacional

43 Amnistía Internacional. Colombia: Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. Bogotá, 17 de abril de 2012.

44 Idem.

45 Américo Mosquera, representante legal de COCOMOPOCA, se refiere a la locomotora de crecimiento de la minería en el PND.

de Desarrollo 2010-2014 con su artículo 108.<sup>46</sup> El artículo 108 promueve el concepto de "Reservas Estratégicas Mineras." Muchas "Reservas Estratégicas Mineras" han sido determinadas a través de la Resolución 18, 0241 y la Resolución 0045. Estas "Reservas Estratégicas Mineras" incluyen a Orinoquía, Chocó y Amazonas. Todos estos departamentos tienen resguardos indígenas y territorios afrocolombianos. Las "Reservas Estratégicas Mineras" se dividen en grandes concesiones y subastas a empresas multinacionales. Luego, el ganador firma un contrato con el gobierno colombiano. Una vez obtenido el contrato, comienza el proceso de consulta previa. El lenguaje del artículo 108 podría disminuir efectivamente el derecho al consentimiento "libre, previo, e informado" (CLPI) de los pueblos indígenas y afrocolombianos. Pues, no está claro cómo será posible que estos grupos puedan ejercer el derecho de prestar su consentimiento o vetar un proyecto cuando la multinacional ya tenga un contrato con el Estado. Cuando las organizaciones de la sociedad civil cuestionaron al Ministerio del Interior acerca de estas resoluciones y el CLPI, este respondió que cuando se declara una "Reserva Estratégica Minera", es tan sólo una aspiración. Una vez firmado el contrato se convierte en "un proyecto concreto" y no hay necesidad de consulta previa antes que el proyecto esté delimitado. Sin embargo, la realidad es que esto evita el ejercicio del derecho al consentimiento previo. Estas áreas están también dentro de zonas ecológicamente sensibles y, sin embargo, ningún estudio de impacto ambiental se requiere antes de declararlas "Reservas Estratégicas Mineras." Al parecer, todo esto sólo se requerirá después de firmado el contrato.

#### 4. LA PROTESTA SOCIAL

Ha habido un aumento sustancial en el número y la intensidad de los conflictos sociales asociados a la explotación de los recursos naturales. CINEP descubrió que entre enero de 2001 y diciembre de 2011, 274 acciones colectivas sociales asociadas con la extracción de petróleo, carbón y oro se llevaron a cabo en Colombia, y que la protesta social en contra de la extracción de minerales aumentó de manera constante desde 2005.<sup>47</sup> Solamente en

el 2011 se produjeron más de 50 protestas anti-minería.<sup>48</sup> Estos conflictos sociales surgen debido a las diferentes visiones de desarrollo y son provocados cuando los proyectos se llevan a cabo sin una consulta adecuada o sin respetar los derechos de las comunidades. Las preocupaciones de la comunidad incluyen daños graves al medio ambiente y los recursos hídricos, impactos negativos para la salud en las comunidades circundantes, desplazamiento forzado de las comunidades y destrucción de la tierra ancestral que tiene un significado espiritual y de subsistencia para los pueblos indígenas.<sup>49</sup> Los grandes proyectos económicos en los territorios indígenas son importantes contribuyentes al riesgo de extinción en el que se encuentran 64 grupos.<sup>50</sup>

Las preocupaciones en torno al impacto de la minería sobre los recursos hídricos han unido a grupos con perspectivas muy diferentes -estudiantes, ONG, comunidades, empresas, autoridades locales, gobernadores, alcaldes y políticos- para protestar contra la minería en zonas ecológicamente sensibles y zonas donde la agricultura ha sido la principal fuente de ingresos. Este es el caso de los páramos de Santurbán, donde opera la multinacional minera corporación Eco-Oro Minerals Corps<sup>51</sup>, y de la Gran Colombia Gold que opera en Nariño (véase el estudio de caso 4).

Según investigaciones, alrededor del 80% de las violaciones a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario (DIH) de los últimos 10 años, se han llevado a cabo en las regiones mineras y energéticas de Colombia.<sup>52</sup> Estas han sido cometidas por paramilitares, fuerzas de seguridad y grupos guerrilleros. Las conclusiones del Representante de la ONU Francis Deng destacaron lo siguiente: "No es mera coincidencia el hecho de que las zonas en que las guerrillas y los grupos paramilitares desarrollan una actividad más intensa sean precisamente las más ricas en recursos naturales."<sup>53</sup>

Los líderes comunitarios y los defensores de derechos humanos en Colombia, que apoyan a las

46 Ley 1450 de 2011. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. "Artículo 108". 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."

47 CINEP: Informe Especial sobre Minería, conflictos sociales y violación de Derechos Humanos en Colombia - Segundo Informe Especial. CINEP/ Programa por la Paz, Bogotá, octubre de 2011 [http://issuu.com/cinepppp/docs/le\\_cinepppp\\_octubre\\_2012](http://issuu.com/cinepppp/docs/le_cinepppp_octubre_2012)

48 El Espectador: "La locomotora minera puja, pero el Gobierno perdió el año", por Álvaro Pardo, Bogotá, diciembre de 2011.

49 CINEP: Informe Especial sobre Minería, conflictos sociales y violación de Derechos Humanos en Colombia - Segundo Informe Especial. Op.cit.

50 La Corte Constitucional de Colombia, en su Auto 004 de enero de 2009, identificó 34 grupos en riesgo de extinción física o cultural y la ONIC otros 30.

51 Greystar Resources Ltd. cambió su nombre por Eco Oro Mineral Corps el 16 de agosto de 2011, véase: <http://www.eco-oro.com/default.aspx?SectionId=5cc5ecae-6c48-4521-a1ad-480e593e4835&LanguageId=1&PressReleaseId=a588921e-e5ab-42a8-90ff-e2b7bb6d7280>

52 Sintramincero, citado por PBI Colombia: "Minería en Colombia: ¿a qué costo?", Newsletter Colombia, N° 18, Bogotá, 2011.

53 Informe del Representante del Secretario General sobre los desplazados internos presentado de conformidad con la resolución 1999/47 de la Comisión "Adición Pautas de los desplazamientos: misión de seguimiento enviada a Colombia", E/CN.4/2000/83/Add.1, 11 de enero de 2000, párrafo 23.

comunidades que se oponen a la minería, enfrentan estigmatización e intimidación y violencia física y psicológica. Continúan las campañas que estigmatizan a defensores de los derechos humanos, en particular de aquellos que están directamente o indirectamente vinculados a los procesos de restitución y se encuentran en zonas de interés económico.<sup>54</sup> Amenazas de muerte han sido enviadas a varios defensores de derechos humanos y líderes comunitarios que se oponen a las empresas mineras en sus territorios, "Ustedes son los que no permitirán el desarrollo en este país... por lo tanto, ustedes están en nuestra lista de muerte".<sup>55</sup> El 1 de septiembre de 2011, el padre José Reinel Restrepo Idarraga fue asesinado. El Padre Restrepo era un crítico abierto del proyecto de mina de oro a cielo abierto de la multinacional canadiense Gran Colombia Gold en Marmato, Antioquia. Las comunidades que solicitan políticas de desarrollo diferentes o los defensores de derechos humanos que trabajan en la restitución de tierras y derechos de las víctimas lo hacen con el riesgo de ser atacados y asesinados por este trabajo.<sup>56</sup> Hubo más de un defensor asesinado por semana en los primeros 6 meses de 2011, la mayoría de los cuales trabajaba en temas de tierra y víctimas.<sup>57</sup>

#### 4.1. Impacto de la minería sobre los recursos hídricos

La ley y jurisprudencia colombianas prevén una protección específica para los páramos. La Ley 99 de 1993, contiene un lenguaje que define a los páramos como áreas de protección especial, y el Consejo de Estado C-339 de 2002 estableció que la minería debe prohibirse en varios ecosistemas, incluyendo los páramos.<sup>58</sup> A pesar de la legislación de 1993, el Código de Minas de 2001 no excluyó a

los páramos de las operaciones mineras. El Consejo de Estado declaró parcialmente inconstitucional al artículo 36 del Código de Minas de 2001 porque contradecía las leyes vigentes que excluían a las actividades mineras de áreas distintas de los parques nacionales.<sup>59</sup>

El artículo 34 de la Ley 1382 de 2010<sup>60</sup> modificatoria del Código de Minas de 2001 estableció la exclusión de los páramos de todo tipo de proyectos mineros. Sin embargo, antes de que el Código de Minas se convirtiera en ley, el gobierno aceleró el otorgamiento de licencias de explotación minera en zonas de páramo. Según un artículo publicado por el medio informativo "La Silla Vacía", durante los ocho años del gobierno del presidente Uribe (2002-2010) el crecimiento en el número de títulos mineros concedidos en páramos fue dramático. En octubre de 2010 más del 6% de las 122.000 hectáreas cubiertas por estos ecosistemas estaba sujeta a los títulos mineros. La gran mayoría de estos títulos fue concedida al sancionarse la Ley 1382 de 2010 pero cuando todavía no había sido aprobada por el gobierno de Uribe. Le tomó alrededor de ocho meses promulgar la ley. Entre julio y octubre de 2009 se firmaron 1.900 contratos mineros y algunas empresas mineras pudieron renovar intereses que ya tenían, argumentando que sus títulos mineros estaban asegurados antes que la Ley 1382 fuese promulgada y por lo tanto tenían derecho a continuar explotando su interés minero.<sup>61</sup> La Ley de 1382 también contiene un talón de Aquiles en una frase del artículo 34, que establece que los páramos requieren una definición geográfica formal realizada por autoridades ambientales antes de ser reconocidos como tales: "estas zonas para producir estos efectos, deberán ser delimitadas geográficamente por la autoridad ambiental con base en estudios técnicos, sociales y ambientales".

Santurbán es geológicamente un páramo, sin embargo, no ha sido legalmente declarado como tal debido a que las autoridades regionales no han podido delimitarlo. El 56% del proyecto extracción de oro de Greystar Resources Ltd.<sup>62</sup> (ahora Eco-Oro Angostura) está por encima de los 3.000 metros, que es la altura determinada por el Instituto Humboldt como la línea límite donde empiezan los

54 Para obtener ejemplos más detallados véanse las campañas negativas llevadas a cabo en contra de la Comisión Intercesional de Justicia y Paz (CIJP) relacionadas a su trabajo sobre las cuencas de los ríos en Curvaradó y Jiguamiandó, denunciado por BIP y la Federación Internacional de Derechos Humanos, en <http://www.pbi-colombia.org/field-projects/pbi-colombia/publications/accompanied-organizations/inter-church-justice-and-peace-commission/> y <http://www.fidh.org/Amenazas-de-muerte-contra-el>

55 Esta amenaza fue firmada por los Águilas Negras y seguida de una serie de amenazas a defensores, incluyendo Berenice Calayta a su regreso del Reino Unido, donde habló sobre la violación de los derechos humanos por parte de las empresas mineras. Véase la carta de ABColombia a Jeremy Browne Secretario de Estado FCO, [www.abcolombia.org.uk/downloads/BFB\\_110113\\_ABColombia\\_HRDs\\_concerns.pdf](http://www.abcolombia.org.uk/downloads/BFB_110113_ABColombia_HRDs_concerns.pdf)

56 En promedio, un defensor o líder comunitario ha sido asesinado por semana desde el inicio de la administración de Santos (agosto de 2010). Si bien se han producido algunos avances en los casos judiciales de alto perfil debido a la presión internacional, la impunidad de estos crímenes sigue siendo la norma en Colombia.

57 Somos Defensores: Informe enero - junio 2011 del Sistema de Información de Agresiones contra defensores y defensoras. Bogotá, 8 de Septiembre de 2011

58 Fierro Morales, Julio: "Minería en los páramos: el agua vale más que el oro", en Razón Pública, Bogotá, 28 de marzo de 2011, <http://www.razonpublica.com/index.php/econom-y-sociedad-temas-28/1917-mineria-en-los-paramos-el-agua-vale-mas-que-el-oro.html>

59 Idem.

60 En 2011, la Corte Constitucional declaró la inconstitucionalidad de la Ley 1382 de 2010 porque la ley no había sido debidamente consultada con las comunidades indígenas y afro-descendientes. La Corte declaró la inconstitucionalidad de la falta de consulta y no la propia ley, y dio al gobierno dos años para llevar a cabo la consulta de la ley, suspendiendo la aplicación de la sentencia por dos años.

61 Osorio Avendaño, Camila: "El legado minero de Uribe", en La Silla Vacía, Bogotá, 14 de octubre de 2010, <http://www.lasillavacia.com/historia/18648>

62 Greystar Resources Ltd. estaba registrada en la Bolsa de Valores de Londres y cambió su nombre por el de Eco-Oro Minerals Corps durante el pico del conflicto social sobre la minería en la zona.

páramos. Por lo tanto, hasta que las zonas definidas como páramo por las autoridades ambientales locales sean reconocidas, los proyectos mineros seguirán existiendo en zonas protegidas, con un alto potencial de daños a los recursos hídricos y el medioambiente.

Interbolsa, una empresa que ofrece asesoramiento a inversores, recomendó invertir en Greystar Resources Ltd.,<sup>63</sup> fundándose en que la Ley 1382 no podría aplicarse de forma retroactiva permitiendo la continuación del proyecto Angostura, ya que la Ley 1382 no excluye la minería de los páramos. Cuando se aprobó la Ley 1382, el Ministerio de Vivienda y Medio Ambiente (MAVDT) pidió a Greystar Resources Ltd. modificar el Estudio de Impacto Ambiental (EIA) que había presentado en diciembre de 2009. Greystar presentó un recurso contra la aplicación retroactiva de la Ley 1382, y el MAVDT restableció el EIA en mayo 2010 permitiendo a Greystar continuar el proceso y presentar el EIA públicamente. La compañía no pudo completar la segunda audiencia del 4 de marzo de 2011 debido a las protestas sociales contra la mina. A pesar de que la empresa no logró calmar los temores de la comunidad y de las autoridades locales, declaró que no iba a retirarse del proyecto.<sup>64</sup>

Una denuncia fue aceptada por el Grupo del Banco Mundial para evaluar su inversión en el proyecto minero Eco-Oro Minerals Angostura (antes Greystar Resources Ltd.). The Compliance Advisor Ombudsman (La CAO) revisará la alegación de que el Banco Mundial no evaluó los impactos sociales y ambientales potencialmente graves e irreversibles del proyecto.<sup>65</sup>

En mayo de 2011, debido a la inmensa protesta social contra la mina, el Ministerio de Medioambiente rechazó la solicitud de una licencia ambiental presentada por Eco-Oro Minerals, fundando la negativa en legislación ambiental, constitucional e internacional prohibitiva de la actividad minera en los páramos.<sup>66</sup> Sin embargo, Eco-Oro no ha renunciado a su intención de extraer oro y plata. Por el contrario, es probable que la empresa reinicie su plan con una mina a tajo profundo, en lugar de la

original mina a cielo abierto propuesta, pudiendo así causar graves daños a canales subterráneos de agua y suministros de agua. A pesar de la interposición de un recurso para evitar la aplicación retroactiva de la Ley 1382, cuando todavía operaba bajo el nombre de Greystar Resources Ltd., y de su insistencia en explotar una zona de páramo, las políticas publicadas por la compañía siguen destacando sus credenciales medioambientales: "Eco Oro... desarrolla mejores prácticas en gestión del medio ambiente... [y] se ha comprometido con la preservación y conservación del ecosistema de Páramo".<sup>67</sup>

#### 4.2. Minería y el sector agrícola

El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural de Colombia, Juan Camilo Restrepo Salazar, ha expresado su preocupación por el gran riesgo que la proliferación de licencias de explotación minera representa para el sector agrícola.<sup>68</sup> La aprobación de títulos mineros podría impedir el otorgamiento a campesinos de títulos de propiedad en casi 25 millones de hectáreas que se encuentran en el 79,6% del territorio rural.<sup>69</sup> El riesgo no es sólo la pérdida de tierras para concesiones mineras, sino también la contaminación del agua, lo que tendrá un impacto en la producción de alimentos. Por lo tanto, la rápida expansión de las concesiones mineras representa una amenaza para la seguridad alimentaria, especialmente cuando se combina con el uso generalizado de tierras para monocultivos o biocombustibles. El ministro de Agricultura destacó que era esencial excluir la minería de algunas zonas rurales y proteger ciertas regiones para la producción agrícola.<sup>70</sup>

En algunas zonas, los agricultores han trabajado durante años para desarrollar agricultura sostenible y obtener la certificación de sus productos.<sup>71</sup> La minería nunca ha existido en muchas regiones tradicionalmente agrícolas de Colombia, y las comunidades locales no saben qué esperar cuando una empresa minera llega a la zona. La única información que tienen disponible es a menudo de las propias empresas mineras, que prometen ofrecer nuevos puestos de trabajo, salud, y una mejor infraestructura. Sin embargo, a menudo no están informados acerca de los impactos de la minería

63 Interbolsa. Comisionista de Bolsa. Greystar Resources. 17 de junio de 2010. <http://www.interbolsa.com/documents/10714/57278/GREYSTAR+RESOURCES++INICIACION+D+E+COBERTURA+JUNIO++DE+2010.pdf>

64 World Gold Analyst. *La Industria Minera Colombiana* (The Colombian Gold Mining Industry). Informe Especial Colombia, 2011, pp. 46-47.

65 The Compliance Advisor Ombudsman (La CAO) es el mecanismo de recurso independiente para la Corporación Financiera Internacional y el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones. El OAC responde a las quejas de las comunidades afectadas por el proyecto, con el objetivo de mejorar, en campo, los resultados sociales y ambientales.

66 AIDA. "Grupo del Banco Mundial inicia caso sobre mina de oro de Eco Oro Minerals ubicada en frágiles humedales colombianos". julio de 2012. <http://www.aida-america.org/es/release/grupo-del-banco-mundial-inicia-caso-sobre-mina-de-oro-de-eco-oro-minerals-ubicada-en-fr%C3%A1giles>

67 Traducción no oficial. <http://www.eco-oro.com/Corporate-Responsibility/Environment/default.aspx>

68 Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. *Licencias mineras comprometen el mapa agrícola de Colombia: Minagricultura*, Bogotá, mayo de 2012. <http://www.minagricultura.gov.co/inicio/noticias.aspx?idNoticia=1490>

69 Habría 5 millones de campesinos en riesgo de conflicto con la minería. [www.elspectador.com/economia/articulo-351250-habria-5-millones-de-campesinos-riesgo-de-conflicto-mineria](http://www.elspectador.com/economia/articulo-351250-habria-5-millones-de-campesinos-riesgo-de-conflicto-mineria)

70 Idem.

71 Entrevistas de ABColombia en Pasto en junio de 2012.

en el medioambiente, la economía local y el tejido social de la comunidad.

Nariño ha sido uno de los departamentos en Colombia altamente agrícola. Según el gobierno de Nariño, en el departamento hay más de 221 títulos y 992 aplicaciones mineras, que cubren 52 de 64 municipios.<sup>72</sup>

La región tiene muchas fuentes de agua que se encuentran protegidas por las comunidades locales debido a su importancia para los agricultores locales. Algunos de los agricultores entrevistados por ABColombia<sup>73</sup> habían mejorado los precios de los productos mediante el desarrollo sostenible y la obtención de la Certificación Rainforest Alliance para el Desarrollo Sostenible, ambos dependientes de los suministros de agua potable.

Además de las preocupaciones expresadas sobre la producción agrícola, existen aquellas que son relativas a los graves impactos en el tejido social de la comunidad. Un miembro de la comunidad expresó: "[la empresa minera Mazamorra Gold] nos robó la tranquilidad y la confianza".<sup>74</sup> Por ejemplo, según miembros de la comunidad, la inseguridad ha crecido debido a la contratación por la empresa minera de "reinsertados" como guardias de seguridad.<sup>75</sup> No es ilegal contratar reinsertados, que son paramilitares y guerrilleros supuestamente desmovilizados e incorporados a la vida civil. Sin embargo, la comunidad reconoce que muchas de estas personas han cometido crímenes terribles y, como los miembros de empresas privadas de seguridad puede estar armados, ha habido serias preocupaciones de que estos desmovilizados puedan ser "reciclados" para el conflicto.<sup>76</sup>

El alcalde y el gobierno local de Pasto están en contra de cualquier forma de minería a gran escala en su territorio y han expresado la necesidad de preservar las zonas agrícolas mediante la firma de una carta abierta en oposición a la minería a cielo abierto en las zonas de uso predominantemente agrícola del suelo. La voluntad política de apoyar a estas declaraciones puede verse en el Plan de Desarrollo Departamental,<sup>77</sup> sin embargo, como se dijo anteriormente en este informe, a las autoridades regionales no se les permite prohibir la minería a través de sus planes de desarrollo.

## 5. LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y AFROCOLOMBIANOS

Es notable que haya surgido un patrón inquietante con la protesta social y la resistencia a la minería, similar al identificado en otros países:<sup>78</sup> las empresas buscan con frecuencia dividir a las comunidades.<sup>79</sup>

La compañía cotizada en el Reino Unido, MNC Rio Tinto, tiene el 80% de una empresa conjunta con la Muriel Mining Corporation, Sucursal Colombia (MMC) y ha sido un socio esencial en el financiamiento de la etapa de exploración del proyecto Mandé Norte, en los departamentos de Chocó y Antioquia.<sup>80</sup> Las Autoridades indígenas del resguardo Urada Jiguamiandó, alegan que la consulta previa estuvo caracterizada por el engaño, la desinformación y la manipulación.<sup>81</sup> La MMC, que negó esta acusación,<sup>82</sup> fue llevada a los tribunales por incumplimiento del derecho a la debida consulta y el reclamo fue confirmado por la Corte Constitucional de Colombia.<sup>83</sup> En La Guajira, las comunidades indígenas y afrocolombianas denuncian que las empresas y las autoridades estatales<sup>84</sup> ejercen presión para la expansión de la mina Cerrejón: "*El Cerrejón... a través de su personal, la contratación de nuestros hermanos indígenas y el ingreso arbitrario a nuestras comunidades indígenas y afro-descendientes han dividido a familias, ignorado nuestras costumbres, tradiciones, autoridades comunitarias, forma de vida y autonomía de los propietarios del territorio...*".<sup>85</sup>

78 Informe de la ONU para el Consejo de Derechos Humanos en el vigésimo primer período de sesiones, Organismos y Mecanismos de Derechos humanos, agosto de 2012, "Informe de seguimiento sobre los pueblos indígenas y el derecho a participar en la adopción de decisiones, con un enfoque en las industrias extractivas", p. 7. El Relator está discutiendo la degradación ambiental y los impactos sobre la cultura y las promesas de "desarrollo" incumplidas por las corporaciones.

79 Relator Especial de la ONU James Anaya, Informe a la vigésimo primera sesión del Consejo de Derechos Humanos del 21 de agosto de 2012, A/HRC/21/55, Informe de seguimiento sobre los pueblos indígenas y el derecho a participar en la adopción de decisiones, con especial atención a las industrias extractivas, p. 7.

80 Para más información: sitio web de ABColombia <http://www.abcolombia.org.uk/subpage.asp?subid=410&mainid=23>

81 Sistema e Investigación Indígena, ONIC. *Emberas del Chocó resisten a la minería y la militarización*, véase: <http://www.onic.org.co/actualidad.shtml?x=35985> y Colombia Solidarity Campaign, Presentación al Comité Conjunto de Derechos Humanos del Reino Unido, 23 de abril de 2009.

82 Respuesta de la Muriel Mining, 16 de mayo de 2009 en <http://www.business-humanrights.org/Documents/MandeNorte>

83 Decisión de la Corte Constitucional en 2009, Sentencia T-769/09 <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/T-769-09.htm>

84 Véase: <http://www.youtube.com/watch?v=5AmU118pejl> <http://www.moir.org.co/Con-olivos-y-alambre-acetan-falsa.html>

85 "Statement by Tribes and Communities which have been affected by mining megaprojects in the Guajira Department, Colombia", 24 de diciembre de 2011. Traducción no oficial <http://www.colectivosabogados.org/Statement-by-tribes-and-Communities-which-have-been-affected-by-mining-megaprojects-in-the-Guajira-Department-Colombia>. Véase también Federación de Comunidades Afectadas y Desplazadas por la Explotación Minera en La Guajira (FECODEMIGUA), Comunicado del 3 de septiembre de 2011. "Comunidades del Área de Influencia de La Explotación Minera del Complejo Carbonífero Cerrejón Exijan Respeto a sus Derechos".

72 Citado por el Observatorio de la Gran Minería de la Universidad de Nariño, 2012, pág. 4.

73 Entrevistas de ABColombia llevadas a cabo en Pasto en junio de 2012.

74 Miembro de la comunidad San Lorenzo, dicho en una entrevista con ABColombia en Pasto en junio de 2012.

75 Dicho en una entrevista con ABColombia en Pasto en junio de 2012.

76 Véase por ejemplo los informes de Amnistía Internacional: *Sindicalismo en Colombia. Homicidios, detenciones arbitrarias y amenazas de muerte*, AMR 23/001/2007, 3 de julio de 2007 y Amnistía Internacional: *Colombia: Los Paramilitares en Medellín: ¿Desmovilización o Legalización?*, AMR 23/019/2005, 31 de agosto de 2005.

77 Observatorio de la Gran Minería de la Universidad de Nariño, 2012, p. 4.

La falta de información precisa otorgada a las comunidades, las experiencias de soborno y la falsificación de firmas en las escrituras de sus tierras, ha obligado a las comunidades a llevar a cabo sus propias consultas internas (Consulta Interétnica de los Pueblos). En febrero de 2009 las comunidades indígenas y afrocolombianas de Jiguamiandó organizaron una consulta interna. La consulta incluyó al 77% de las comunidades directamente afectadas por el proyecto minero Mandé Norte (1.183 personas) y concluyó en un rechazo contundente de la mina en sus territorios ancestrales. Los Indígenas Wayúu en La Guajira han tomado un camino similar con el caso del Cerrejón.

La Constitución de Colombia de 1991 reconoce el derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas. Este derecho también figura en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), firmado por Colombia. La Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, también firmada por Colombia, ha desarrollado aún más el derecho al consentimiento previo que figura en el Convenio 169 de la OIT como uno de sus elementos clave. En Colombia, el Convenio 169 de la OIT se aplica tanto a los pueblos indígenas como a los afrocolombianos.

En Colombia se han establecido varios mecanismos con el fin de fomentar el diálogo entre el Estado y los pueblos indígenas y afrocolombianos, entre ellos están el Grupo de Consulta Previa del Ministerio del Interior y de Justicia, la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas, y la Mesa Regional Amazónica Indígena.<sup>86</sup> Sin embargo, el gran número de casos que se presentan ante la Corte Constitucional en relación a megaproyectos que impactan en los pueblos indígenas, indica la incapacidad persistente por parte del Estado para llevar a cabo procesos de consulta que sean verdaderamente libres, previos e informados. Según James Anaya, desde 1993 a 2006, la Corte Constitucional de Colombia falló a favor de los pueblos indígenas en 18 casos que involucraban la violación del derecho al territorio y del derecho a la consulta previa en los megaproyectos.<sup>87</sup> Anaya expresó que el desarrollo de un proceso de consulta eficaz es uno de los principales retos que enfrenta Colombia.<sup>88</sup>

El "consentimiento libre, previo e informado" (CLPI) es actualmente el único mecanismo que oficialmente otorga una voz a la gente y protege

el derecho a la libre determinación en el desarrollo de los pueblos indígenas y afrocolombianos. Sin embargo, el gobierno colombiano considera que las normas que rigen el CLPI dan derecho a la consulta, pero "señalan expresamente la inexistencia de un "derecho de veto" de las comunidades sobre las decisiones adoptadas por las autoridades".<sup>89</sup> Sin embargo, los pactos y legislación internacionales, así como las recientes sentencias de la Corte Constitucional de Colombia que crean precedente, estipulan que el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas debe obtenerse antes de la aprobación de la utilización por industrias privadas de la tierra, territorios y recursos de los pueblos indígenas; áreas en las que se considera que los proyectos tienen un impacto considerable sobre los derechos económicos, sociales y culturales de estas comunidades.

La ONIC informó que entre 1994 y 2009 se realizaron 83 procesos de consulta previa, pero ninguno de ellos puede ser considerado un ejemplo de buenas prácticas. Al contrario, el proceso de consulta se ha convertido en un mecanismo que se utiliza para generar conflictos y divisiones internas.<sup>90</sup> Con frecuencia, las corporaciones multinacionales llegan a los territorios de los pueblos indígenas con la concesión administrativa ya otorgada y sin que ningún aviso previo o consulta hayan tenido lugar. La falta de información concreta sobre el proyecto, sus impactos sociales y ambientales, y la falta de familiaridad con los mecanismos legales, con frecuencia impide que los pueblos indígenas estén involucrados desde el principio en la toma de decisiones que afecta a su territorio.<sup>91</sup> Además, los pueblos indígenas han sufrido retrasos de larga data en el reconocimiento legal, la titulación y la demarcación de sus tierras, dejándolos en una situación muy vulnerable.

El principio del consentimiento, y por lo tanto del derecho a vetar un proyecto, cuenta con el aval de la Corte Interamericana de Derechos Humanos-CIDH y la Corte Constitucional de Colombia. La CIDH, en la sentencia del Pueblo Saramaka vs Surinam de 2007, adoptó una decisión sin precedentes estableciendo que el Estado tenía el deber "no sólo de consultar a los Saramakas, sino también debe obtener el consentimiento libre, informado y previo de éstos, según sus costumbres y tradiciones" en los casos en que "planes de desarrollo o de inversión a gran escala tendrían un mayor impacto dentro del territorio".<sup>92</sup> Las decisiones de

86 Informe de DPLF y OXFAM: El derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas la situación de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, mayo de 2011.

87 Relator Especial de la ONU James Anaya, Informe a la vigesimoprimer sesión del Comité de Derechos Humanos del 21 de agosto de 2012, Informe de seguimiento sobre los pueblos indígenas y el derecho a participar en la adopción de decisiones, con especial atención a las industrias extractivas.

88 Idem.

89 Informe de DPLF y OXFAM: El derecho a la consulta previa... Ob. cit., p. 22.

90 Informe del PNUD: Pueblos indígenas: diálogo entre culturas. Cuaderno del Informe de Desarrollo Humano, Colombia 2011, citando al Informe de ONIC, 2010-2011, p. 19.

91 Informe de DPLF y OXFAM: El derecho a la consulta previa... Ob. cit.

92 Caso del Pueblo Saramaka vs Surinam. Sentencia del Corte Interamericano de Derechos Humanos, 28 de noviembre 2007, Artículo 135.

la Corte Constitucional de Colombia en el caso Mandé Norte fortalecieron el marco del derecho al veto.<sup>93</sup> La Corte reconoció la amenaza a la supervivencia cultural de los pueblos indígenas cuando grandes proyectos se desarrollan en su territorio y la necesidad de obtener el consentimiento en dichos casos.

Las sentencias de la Corte Constitucional de Colombia y la Corte Interamericana, junto con la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, amplían y consolidan, de varias formas, los principios contenidos en el Convenio 169 de la OIT. Esta consolidación incluye expresar el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación, y hacer referencia explícita al CLPI antes de la aprobación de cualquier proyecto a gran escala que afecte su cultura, tierras o territorios,<sup>94</sup> con especial referencia al desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otra clase.<sup>95</sup>

Una decisión posterior de la Corte Constitucional en el caso Chidima<sup>96</sup> [T-129 de 2011] de marzo de 2011 amplió este derecho al consentimiento y al ejercicio de su autonomía con respecto a sus "planes de vida" (planes de desarrollo indígena), en lugar de ajustarse a los modelos de desarrollo del mercado. En otras palabras, reconoció el derecho al desarrollo de conformidad con la cosmovisión indígena. Dicha postura es apoyada por el Relator Especial de Naciones Unidas, James Anaya, cuando afirma que "[el] principio de la soberanía permanente forma parte del derecho de libre determinación de los pueblos indígenas".<sup>97</sup>

La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT (CEACR) señaló en 2010 que las comunidades indígenas y afrocolombianas siguen sufriendo los embates de la violencia, la intimidación, el despojo de tierras y la imposición de proyectos en sus territorios sin consulta ni participación, y continúan sufriendo violaciones a los derechos establecidos en el Convenio 169 de la OIT.<sup>98</sup> La Comisión instó al gobierno colombiano a que suspenda inmediatamente la ejecución de los proyectos que afectan a comunidades indígenas y afrocolombianas hasta que

se haya puesto fin a toda intimidación hecha a las comunidades afectadas y a sus miembros, y hasta que se haya asegurado la participación y consulta de los pueblos afectados a través de sus instituciones representativas en un clima apropiado de pleno respeto y confianza, de conformidad con los artículos 6, 7 y 15 de la Convención.<sup>99</sup>

Es esencial que Colombia mejore su proceso de consulta previa con el fin de asegurar que la intimidación y el despojo de las tierras no se produzcan. El proceso de consulta, realizado de acuerdo con los convenios de la ONU suscritos por Colombia y las recientes decisiones de la Corte Constitucional, deberían asegurar que las comunidades tengan el derecho al veto. Es esencial reconocer que los derechos de los pueblos indígenas a "auto-determinación, autonomía, identidad cultural y responsabilidades hacia generaciones futuras están inextricablemente vinculados a su derecho a otorgar —o no conceder— su consentimiento libre, previo e informado a todos los proyectos y planes que afecten sus tierras".<sup>100</sup>

En un contexto de graves violaciones de los derechos humanos, abusos e impunidad estructural, el derecho al CLPI no puede ser garantizado. En los últimos años, todos los actores armados han proporcionado seguridad para empresas mineras, gasíferas y petroleras, nacionales e internacionales.<sup>101</sup> Esto ha hecho que los procesos de consulta "libre" sean casi imposibles de lograr, como consecuencia de las presiones que la presencia de actores armados, ya sean legales o ilegales, pueden tener en la percepción de las comunidades sobre su libertad de decidir. La cuestión de la inseguridad de las comunidades frente a la presencia del ejército fue planteada por la Corte Constitucional de Colombia en el caso Mandé Norte como una cuestión de importancia a examinar por el Estado, cuando "[de] otra parte, deben ser analizadas objetivamente, y así se ordenará en principio al Ministro de Defensa Nacional, las razones por las cuales las comunidades aborígenes de la región, no perciben el ingreso de la Fuerza Pública en sus territorios como garantía de seguridad".<sup>102</sup>

93 Decisión [T-769 de 2009].

94 Decisión [T-769 de 2009].

95 Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Artículo 32.

96 Esto está relacionado con tres proyectos: la construcción de una carretera, la interconexión eléctrica binacional Colombia Panamá y una concesión minera.

97 Informe ONU al Comité de Derechos Humanos en su vigésimoquinta sesión, Órganos y Mecanismo de Derechos Humanos: Informe de seguimiento sobre los pueblos indígenas y el derecho a participar en la adopción de decisiones, con especial atención a las industrias extractivas, agosto de 2012, p. 5.

98 OIT-CEACR: Observación individual sobre el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (No. 169) Colombia, Doc. 062010CCL 169, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 2010, p. 1.

99 *Idem*, p. 2.

100 North-South Institute: *Inclinando la balanza del poder: Logrando que el Consentimiento Libre, Previo e Informado funcione*, 2011, p. 9.

101 Por ejemplo, véase: "BP paga millones a agricultores colombianos" (BP pays out millions to Colombian Farmers), *The Independent*, 22 de julio de 2006; British Petroleum (BP) Exploration Company (Colombia) fue acusado de causar graves daños ambientales a la tierra y de beneficiarse de los paramilitares que trabajaban para proteger un oleoducto de 450 millas. Algunas de las presuntas víctimas presentaron una demanda contra la empresa ante la Corte Superior Inglesa en 2005, alegando que se benefició directamente de las actividades de los paramilitares, que incluyeron intimidación de la población local y represión de la oposición legítima al oleoducto. Aunque nunca BP admitió culpabilidad, se ha informado que las partes llegaron a un acuerdo fuera de la corte, en 2006.

102 Decisión [T-769 de 2009].

## 6. EL CASO CERREJÓN, La Guajira

La mina de carbón Cerréjón en La Guajira, al norte de Colombia, es una de las mayores minas de carbón a cielo abierto del mundo. Desde el inicio de sus operaciones, ha sido acusada de infringir los derechos de las poblaciones locales, incluyendo los de los grupos indígenas.<sup>103</sup> Ahora está bajo la titularidad compartida de las multinacionales BHP Billiton, Xstrata<sup>104</sup> y Anglo American, registradas en el Reino Unido, quienes declaran mitigar los efectos sociales y ambientales de la mina.<sup>105</sup>

El Cerrejón tiene previsto ampliar sus operaciones desviando el Río Ranchería y abriendo nuevos pozos para incrementar la producción de 30 millones a 60 millones de toneladas anuales en los próximos dos años. La desviación y el proyecto minero, según estimaciones de la propia empresa, darán lugar a una pérdida en la zona de alrededor del 40% del agua del acuífero natural, es decir unos 32 millones de metros cúbicos de capacidad de almacenamiento subterráneo, lo que tendrá "un impacto potencial en los usuarios de aguas río abajo, así como en los ecosistemas acuáticos y ribereños...".<sup>106</sup> La compañía dice que tratará de mitigar el impacto de la desviación, pero las consecuencias de esta ingeniería a gran escala sobre los ecosistemas son impredecibles y tal mitigación sólo puede ser parcial. Martha Castellanos, una científica ambiental de la Universidad de La Guajira, señala que "[todo] lo que se haga con el río no lo reemplaza ningún hábitat ni ecosistema artificial, las consecuencias serían devastadoras e irreversibles".<sup>107</sup> Además, los Indígenas Wayúu y otros pueblos indígenas de la zona consideran al río como sagrado y, por lo tanto, esencial para su vida cultural.<sup>108</sup>

Las comunidades locales, muchas de ellas indígenas y afrocolombianas, informaron que no habían sido adecuadamente consultadas sobre el proyecto, al que se oponen fuertemente. Miembros de la comunidad afirmaron también que los incentivos ofrecidos por la compañía a la gente para apo-

yar el proyecto causaron divisiones.<sup>109</sup> "Nos están dividiendo, están comprando a la gente para que apoyen el proyecto, pero no todos lo vamos a aceptar porque el río es lo único bueno que tenemos, es nuestra vida y no vamos a permitir que nos lo quiten".<sup>110</sup> En una carta abierta al Presidente Santos, firmada por las organizaciones locales indígenas de La Guajira y la ONIC, se pidió la suspensión de todas las actividades del proyecto de expansión debido a la "manifiesta inviabilidad ecológica, social y cultural de la desviación del Río Ranchería".<sup>111</sup>

El Consorcio Minero Cerrejón negó estas acusaciones afirmando que no había intentado comprar el apoyo de las comunidades con dinero o bienes a cambio de la aprobación para la expansión de la mina. Las comunidades han iniciado acciones legales en contra de la mina con el fin de proteger sus derechos fundamentales.<sup>112</sup> "Nosotros no queremos que el curso del río Ranchería se desvíe, ni queremos la continua expansión del proyecto minero. Porque como hemos observado en estos 35 años de explotación, si la expansión se lleva a cabo, las condiciones de vida de la mayoría de los habitantes de la Guajira se agravarán aún más".<sup>113</sup>

Cerrejón proclama que adhiere a los principios de las Naciones Unidas de CLPI antes de usar las tierras de los pueblos indígenas. Sin embargo, no se explica cómo puedan cumplir con estos principios y al mismo tiempo ampliar y desviar el río Ranchería en contra de la voluntad de las comunidades afectadas.<sup>114</sup>

### 6.1. Impacto de la minería en las mujeres

La minería a gran escala ha llevado a la ruptura del tejido social en muchas comunidades, con impactos negativos especialmente para las mujeres. El aumento en el abuso del alcohol y la cantidad de trabajadores callejeros, trae aparejados problemas

103 Declaración escrita de CETIM y AAJ al Comité de Derechos Humanos: *Violaciones de Derechos Humanos Cometidas por las Corporaciones Transnacionales en Colombia* (Human Rights Violations Committed by Transnational Corporations in Colombia), 2007. [http://www.cetim.ch/en/interventions\\_details\\_print.php?id=288](http://www.cetim.ch/en/interventions_details_print.php?id=288)

104 Xstrata se fusionó recientemente con la compañía suiza Glencore.

105 Detalles en el sitio web de la compañía Cerrejón <http://www.cerrejon.com/site/english/sustainable-development--social-responsibility.aspx>

106 Cerrejón: *Resumen del Proyecto de expansión Iwo'uyaa*, 2011, p. 41

107 *El Heraldo*: "¿Vale la pena la desviación del Ranchería por los beneficios ofrecidos?" por Sandra Guerrero Barriga, Barranquilla, 1 de julio de 2012. <http://www.elheraldo.co/region/vala-la-pena-la-desviacion-del-rancheria-por-los-beneficios-ofrecidos-73178>

108 Véase por ejemplo la carta de una escritora Wayúu al Presidente Santos <http://www.elsepectador.com/impreso/vivir/articulo-338238-carta-de-una-escritora-wayuu-santos>

109 *Semana.com*, "Con chivos y vacas buscan que demos el sí al proyecto minero de El Cerrejón", 2012 <http://www.mantomineral.com.co/index.php/nuestras-noticias/88-noticias-positivas/385-con-chivos-y-vacas-buscan-que-demos-el-si-al-proyecto-minero-de-el-cerrejon-noticia-de-la-semana>

110 Ídem. Declaración hecha en una entrevista con *Semana.com*

111 Carta del 4 de mayo de 2012, Barranquilla, Sur de la Guajira, p. 2 [www.colectivodeabogados.org/IMG/pdf/DOC\\_CARTA\\_CONSULTA.pdf](http://www.colectivodeabogados.org/IMG/pdf/DOC_CARTA_CONSULTA.pdf)

112 Polo Democrático Alternativo (MDR): *Con chivos y alambre 'aceitan' falsa consulta sobre el río Ranchería*, oficina de Prensa Senador Jorge Enrique Roldado, Bogotá, 10 de octubre de 2012. [www.mdr.org.co/Con-chivos-y-alambre-aceitan-falsa.html](http://www.mdr.org.co/Con-chivos-y-alambre-aceitan-falsa.html) y <http://www.youtube.com/watch?v=5AmU118pej>

113 "Statement by Tribes and Communities which have been affected by mining megaprojects in the Guajira Department, Colombia", 24 de diciembre de 2011. Traducción no oficial <http://www.colectivodeabogados.org/Statement-by-tribes-and>

114 Polo Democrático Alternativo (MDR): *Con chivos y alambre 'aceitan' falsa consulta sobre el río Ranchería*. Ob.cit.

de seguridad personal,<sup>115</sup> así como los ocasionan la militarización de las zonas mineras y el empeoramiento del conflicto debido a la actividad minera. Se ha informado sobre un aumento de la violencia sexual en áreas donde la extracción minera se está llevando a cabo,<sup>116</sup> y que hubo un aumento de la prostitución infantil y el embarazo juvenil en las regiones mineras según entrevistas realizadas por ABColombia en junio de 2012.

La contaminación de los ríos impacta principalmente en la salud de las mujeres de comunidades ribereñas pobres, ya que pasan mucho tiempo sumergidas en el río realizando tareas cotidianas como el lavado de ropa y de oro. Como resultado, experimentan problemas en la piel y otras complicaciones consecuencia del agua contaminada.<sup>117</sup>

## 7. INVERSIONES MINERAS EUROPEAS EN COLOMBIA

Desde 2003, la Unión Europea ha sido clasificada como la mayor inversora en la región de América Latina y el Caribe, y es un actor clave en los sectores de minería e hidrocarburos. Las inversiones europeas se concentran principalmente en América del Sur, y la tercera mayor parte de esta inversión la recibe Colombia.<sup>118</sup> Las empresas del Reino Unido representaron la mayor proporción del aumento de la inversión europea en el sector de los recursos naturales en América Latina.<sup>119</sup> En el 2011, la Inversión Extranjera Directa (IED) en Colombia alcanzó el récord de Dólares Estadounidenses (USD) 13.234 millones, un aumento del 92% con respecto al año anterior.<sup>120</sup> Según su embajada,<sup>121</sup> el Reino Unido es el segundo mayor inversionista en Colombia y las exportaciones sumaron un total de Libras Esterlinas (GBP) 622 millones en 2010.<sup>122</sup> Los principales inversores del Reino Unido son Anglo American y BHP Billiton

(carbón y níquel), SAB Miller (cerveza) y British Petroleum (petróleo). El ministro de Comercio de Colombia, Sergio Díaz-Granados, anunció que la IED en el sector minero había llegado a USD 2 mil millones en los primeros ocho meses de 2012, un aumento del 42% en un año.<sup>123</sup>

Las empresas europeas han visto sus inversiones producir ingresos altos y el alza en los precios de productos básicos ha aumentado los dividendos de la IED en los países europeos de origen, gracias a las grandes inversiones en los sectores de minería e hidrocarburos. Mientras que la explotación de los recursos naturales de Colombia ha traído enormes beneficios para las empresas europeas, ha ocasionado un costo inmenso para Colombia en términos de violaciones de derechos humanos y del medioambiente, como se muestra en la sección anterior. Debido a que el Plan Nacional de Desarrollo de Colombia (PND) tiene el objetivo de ampliar rápidamente la explotación de los recursos naturales, es necesario tener en cuenta los beneficios económicos acumulados a través de impuestos y regalías, y el impacto que estos han hecho sobre la pobreza y la desigualdad.

### 7.1. Tributación

En Colombia, los beneficios económicos para el Estado con la extracción de minerales provienen de la recaudación de ingresos por tasas, impuestos y regalías. Además de los impuestos y regalías, las empresas mineras que operan en Colombia pagan un canon anual de licencias de exploración y explotación.

Con el apoyo del Banco Mundial (BM), se iniciaron en Colombia una serie de reformas fiscales con el fin de reducir las tasas del impuesto sobre la renta corporativa del 35,5 a 33%. Esto ha reducido los ingresos fiscales totales en un porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB): una cifra que ya era baja en comparación con la de otros países de la región, como Argentina y Costa Rica.<sup>124</sup> Además, el sector extractivo tiene un complicado sistema de exenciones fiscales concedidas a las empresas multinacionales que, según el experto economista Guillermo Rudas,<sup>125</sup> ha dado a Colombia muy poco en forma de ingreso del sector extractivo. De hecho parece como si en los años 2007 y 2009 el gobierno hubiese pagado a las empresas para que se lleven su carbón.

115 Bermúdez Rico, Rodríguez Maldonado y Roa Avendaño: *Mujer y Minería: Ámbitos de análisis e impactos de la minería en la vida de las mujeres. Enfoque de derechos y perspectiva de género*. Bogotá, CENSAT-Agua Viva, febrero de 2012. [www.censat.org/publicaciones?task=view&catId=10043&id=62](http://www.censat.org/publicaciones?task=view&catId=10043&id=62)

116 Comunicado de organizaciones colombianas de defensa y promoción de los derechos de las mujeres con ocasión de la visita de la Sra. Wallström: *En el marco del conflicto en Colombia: La violencia sexual en el marco del conflicto no es algo inevitable, es y debe ser evitable*, 26 de mayo de 2012.

117 Bermúdez Rico, Rodríguez Maldonado y Roa Avendaño: *Mujer y Minería: Ámbitos de análisis e impactos de la minería en la vida de las mujeres - Enfoque de derechos y perspectiva de género*, Ob.cit.

118 CEPAL: *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2011*, Publicación de las Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2012.

119 *Idem*, pp. 30-31.

120 *Idem*, p. 5.

121 Reino Unido en: Sitio de la Embajada Británica, Relaciones Bilaterales Colombia-RU, 28 de junio de 2012 <http://ukincolombia.fco.gov.uk/en/news/?view=News&id=815913482>

122 El Reino Unido, España, los Estados Unidos y Chile son los más grandes inversores en Colombia.

123 *El Espectador*: "Inversión extranjera diferente a la minera se duplicó hasta agosto", Bogotá, 4 de septiembre de 2012.

124 OECD: *Perspectivas Económicas para América Latina 2009* (Latin American Economic Outlook 2009).

125 CINEP: *Conflictividad en el Sector Minero Energético en Colombia*, Bogotá, 4 de diciembre de 2011.

## 7.2. Regalías e impuestos

En el 2012, Guillermo Rudas fue contratado por el Consejo Nacional de Planeación de Colombia para buscar información relacionada con el pago de regalías e impuestos en el sector minero. Con esta investigación compiló la tabla que se presenta a continuación.<sup>126</sup> Como se puede ver en

las columnas finales de esta tabla, en el 2007 las exenciones fiscales para el carbón y los minerales ascendieron a 53% de los ingresos adeudados. Para el año 2009 esa cifra aumentó drásticamente a 90%, lo que significa que después de aplicadas las exenciones Colombia sólo recibe el 10% de la tarifa publicada.

**Tabla 1. Minería e hidrocarburos en Colombia. Valor de regalías, impuesto a la renta y exenciones al impuesto a la renta.** En billones de pesos corrientes y porcentajes sobre la renta líquida. 2007 y 2009

|   | Petróleo y Gas |       | Carbón |      | Resto de la minería* |      | Total con hidrocarburos |       | Total sin hidrocarburos |      |
|---|----------------|-------|--------|------|----------------------|------|-------------------------|-------|-------------------------|------|
|   | 2007           | 2009  | 2007   | 2009 | 2007                 | 2009 | 2007                    | 2009  | 2007                    | 2009 |
| Renta líquida (utilidades antes de impuestos)**   | 11.57          | 15.20 | 2.14   | 2.71 | 3.67                 | 4.92 | 17.38                   | 22.83 | 5.81                    | 7.63 |
| Regalías mineras (directas e indirectas)          | 4.85           | 4.59  | 0.72   | 1.61 | 0.39                 | 0.32 | 5.96                    | 6.53  | 1.11                    | 1.93 |
| Regalías sobre renta líquida                      | 42%            | 30%   | 33%    | 60%  | 11%                  | 7%   | 34%                     | 29%   | 19%                     | 25%  |
| Impuesto a la renta pagado por minería            | 3.43           | 2.95  | 0.28   | 0.53 | 1.11                 | 0.23 | 4.82                    | 3.71  | 1.39                    | 0.76 |
| Porcentaje del impuesto a la renta sobre utilidad | 30%            | 19%   | 13%    | 20%  | 30%                  | 5%   | 28%                     | 16%   | 24%                     | 10%  |
| Tarifa nominal impuesto a la renta***             | 34%            | 33%   | 34%    | 33%  | 34%                  | 33%  | 34%                     | 33%   | 34%                     | 33%  |
| Total a pagar impuestos nominal (sin exenciones)  | 3.93           | 5.02  | 0.73   | 0.89 | 1.25                 | 1.62 | 5.91                    | 7.53  | 1.98                    | 2.52 |
| Exenciones al impuesto a la renta****             | 0.51           | 2.07  | 0.45   | 0.36 | 0.14                 | 1.39 | 1.10                    | 3.82  | 0.59                    | 1.75 |
| Exenciones sobre impuesto a pagar (nominal)       | 13%            | 41%   | 62%    | 41%  | 11%                  | 86%  | 19%                     | 51%   | 53%                     | 90%  |

\* Esto es para el resto de la minería mineral excluyendo carbón, gas y petróleo.

\*\* Calculado a partir de valor agregado (PIB) de cada sector, aplicando la participación de la renta del capital en el total del valor agregado sectorial.

\*\*\* Tarifa nominal del impuesto sobre la renta líquida gravable (Estatuto Tributario, Art. 240).

\*\*\*\* Valor a pagar a la tarifa nominal, menos valor efectivamente pagado.

Fuente: Guillermo Rudas (2010) calculado sobre la base de cifras de Banrepública, Ministerio de Hacienda, Departamento Nacional de Planeación, **Regla Fiscal para Colombia**, 2010.

126 La tabla ha sido editada eliminando las columnas de los ingresos del gas y petróleo, pues este informe refiere a la extracción de minerales. Las dos últimas columnas "Total" han sido calculadas sin hidrocarburos, son todos los cálculos de Rudas. Para más información ver el informe de ABColombia: **Regalando todo**, 2012. [http://www.abcolombia.org.uk/downloads/Giving\\_it\\_Away\\_mining\\_report\\_SPANISH.pdf](http://www.abcolombia.org.uk/downloads/Giving_it_Away_mining_report_SPANISH.pdf)

Usando los cálculos iniciales de Rudas, Fierro Morales señala que, además de estas exenciones fiscales, las empresas multinacionales del carbón recibían reembolsos de impuestos sobre el combustible que ascendían a 16 mil millones de pesos en 2007 y 24 mil millones de pesos en 2009.<sup>127</sup> Una vez deducido esto de la factura de impuestos, la recaudación real en los ingresos para el carbón cae a -0,07 mil millones de pesos en 2009 y -0,33 mil millones de pesos en 2007. Esta tabla confirma las preocupaciones expresadas por el Contralor General de la Nación acerca de que uno de los casos más preocupantes es el de carbón, donde las deducciones fiscales en 2007 fueron superiores al valor de los impuestos pagados por las empresas mineras del sector.<sup>128</sup>

La complejidad del sistema de exenciones es una de las mayores dificultades en la comprensión de lo que las corporaciones están pagando en términos de impuestos y regalías. La información anterior pone de manifiesto la falta de mecanismos de gobierno sólidos y responsables. Junto a la falta de transparencia de la información, esto hace que sea imposible para las comunidades o los analistas obtener la información necesaria para la supervisión democrática y para que los gobiernos y las empresas rindan cuentas.<sup>129</sup> Esta falta de transparencia en la tributación sólo puede beneficiar a las empresas y facilitar una pérdida masiva del ingreso para Colombia.

El dinero que Colombia podría obtener de los impuestos para usar en gasto social y cumplir con sus obligaciones con los pobres se está devolviendo a las empresas a través de exenciones fiscales. De acuerdo con la tabla, en 2009 el gobierno colombiano perdió el 53% (incluidas las exenciones en materia de hidrocarburos) de su potencial ingreso por impuesto a las ganancias en manos de las corporaciones multinacionales, una cifra que asciende a unos 3,82 billones de pesos colombianos (COP). Esta cantidad supera con creces lo que el gobierno ha presupuestado para gastar en el año 2012, por ejemplo, sobre las víctimas del conflicto, que es de 2,9 billones de pesos (COP).<sup>130</sup> Es probable que esta pérdida de ingresos aumente más rápidamente si Colombia duplica sus exportaciones de carbón en 2019. Colombia tiene uno

de los peores índices de desigualdad en la región (sólo Honduras es peor), y es el tercer país más desigual del mundo.<sup>131</sup> Su tasa de pobreza rural es del 62,7% y la tasa urbana es del 43%.<sup>132</sup> Aunque ha habido una pequeña mejora en las tasas nacionales de pobreza, en 2011 la pobreza extrema en realidad empeoró un 2,9%.<sup>133</sup>

En consecuencia, Colombia ha fracasado hasta ahora en tomar ventaja de la utilización para el gasto social de los potenciales ingresos provenientes de la explotación de sus recursos naturales. En 2011, el presidente Santos dio un paso en la dirección correcta cuando anunció la decisión de detener las nuevas solicitudes de concesiones, iniciar una revisión de todas las solicitudes pendientes y revocar las licencias de las empresas que no habían pagado las tasas exigidas. Sin embargo, estas medidas no abarcan las exenciones actuales que legalmente tienen las empresas y la consiguiente pérdida para Colombia de sus recursos minerales naturales sin compensación adecuada en términos de impuesto a las ganancias de las sociedades e ingresos por regalías.<sup>134</sup>

Mientras que el gobierno de Santos ha mejorado la recaudación de impuestos en general, también ha anunciado un nuevo proyecto de ley para reducir del 33 al 25% el impuesto de renta pagado por las empresas, y ha introducido un nuevo "impuesto al patrimonio" del 8% que se cobraría sobre los beneficios.<sup>135</sup> Esto sugiere que Colombia continuará regalando sus recursos naturales con la generación de pocos o ningún ingreso, haciendo por lo tanto caso omiso de uno de los elementos esenciales del buen gobierno: un sistema bien regulado y transparente de impuestos, acompañado de políticas efectivas para la pobreza. Las políticas fiscales deberían proporcionar una herramienta para la corrección de los excesos de la distribución desigual de los ingresos, permitiendo al Estado generar los ingresos esenciales para gastos de desarrollo y políticas sociales.

### 7.3. La minería y la economía local

Uno de los argumentos principales para promover la minería en Colombia es la reducción de la po-

127 Julio Fierro Morales: *Políticas Mineras en Colombia*, ILSA, Bogotá, febrero de 2012 pp. 69-70.

128 *El Espectador*: "La locomotora minera puja, pero el Gobierno perdió el año", por Álvaro Pardo, Bogotá, 23 de diciembre de 2011. <http://www.elespectador.com/economia/articulo-318360-locomotora-minera-puja-el-gobierno-perdio-el-año>

129 Los analistas con los que habló ABColombia en 2011 y 2012 resaltaron este problema indicando que, frecuentemente, tuvieron que solicitar a políticos ejercer el derecho a la información (derecho de petición) para obtener información.

130 Ministerio de Hacienda - COMUNICADO DE PRENSA 031: *Presupuesto General de la Nación 2012: más empleo, menos pobreza y más seguridad con solidez fiscal*: "En el Presupuesto de 2012, a través de diferentes sectores y programas, se destinan \$2,9".

131 Indicadores 2009 del Banco Mundial, no todos los indicadores de país están registrados, por ejemplo en la región falta Guatemala [http://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI?order=wbapi\\_data\\_value\\_2009+wbapi\\_data\\_value&sort=desc](http://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI?order=wbapi_data_value_2009+wbapi_data_value&sort=desc)

132 CEPAL. *Libro Anual de Estadísticas 2011*.

133 Idem.

134 Además de los impuestos a la renta y regalías corporativas, el gobierno recibe impuestos sobre la nómina, sin embargo los costos de la nómina en las minas de minerales modernas representan una parte relativamente pequeña del total del valor de la mina.

135 Reuters: "Colombia presenta reforma fiscal para crear empleo, cerrar lagunas jurídicas" (Colombia unveils tax reform to create jobs, close loopholes), 2 de octubre de 2012.

breza, directamente (a través del empleo) o indirectamente (a través de los ingresos al Estado). La minería moderna es tecnológicamente avanzada y una vez finalizada la etapa de construcción, el empleo que genera es relativamente poco en comparación al tamaño de los ingresos.

Puede generar empleo a nivel local, teniendo así el potencial de contribuir a la economía municipal y departamental. En La Guajira por ejemplo, Cerrejón aporta el 14,2% del PIB del departamento. Sin embargo, un examen más minucioso evidencia que la mina no beneficia la economía local. En La Guajira la mina Cerrejón no ha generado ningún desarrollo económico importante en el departamento; ni ha apoyado las grandes industrias o sectores como el comercio y el transporte. El Banco Mundial recomienda, en su Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELPA), que se aliente a las grandes empresas mineras a hacer más contribuciones al desarrollo local.<sup>136</sup> Cerrejón pretende contribuir al desarrollo indígena local a través de sus fundaciones y anuncia un amplio programa de iniciativas de RSC. Sin embargo, después de 30 años de explotación de la mina de carbón a cielo abierto más grande del país, el 64% de la población de La Guajira continúa viviendo en la pobreza y el 37,4% en la pobreza extrema, uno de los niveles más altos de pobreza extrema en el país.<sup>137</sup>

Mientras que Cerrejón cuenta con una política de RSC, planea al mismo tiempo expandir la minería a cielo abierto en zonas cultural y medioambientalmente sensibles. Los que ya han sido desplazados dicen que han recibido malas instalaciones y tierras insuficientes.<sup>138</sup> Según una investigación realizada por CENSAT, la "desmesurada cantidad de guardias de seguridad genera temor entre la población, que prefiere pasar días enteros sin comer antes que arriesgar sus vidas tratando de cazar algún animal para su alimento".<sup>139</sup> Esto ha llevado a un mayor empobrecimiento económico de quienes se dedican a las prácticas tradicionales. Este fue un tema recurrente en las entrevistas realizadas por ABColombia en junio de 2012 cuando las comunidades de Nariño denunciaron que la contaminación de las aguas causada por la minería perjudicaría su agricultura, amenazando sus medios de vida.

136 Banco Mundial. Documento de Estrategia de lucha contra la Pobreza (Poverty Reduction Strategy Paper framework). Capítulo 25: Minería. [http://siteresources.worldbank.org/INT/PRS1/Resources/383606-1205334112622/4251\\_chap25.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INT/PRS1/Resources/383606-1205334112622/4251_chap25.pdf)

137 Cifras de CEPAL y otros fuentes, publicados por Portafolio, 6 de marzo de 2012 [www.portafolio.co/economia/paises-pobres-del-pais](http://www.portafolio.co/economia/paises-pobres-del-pais)

138 Federación de Comunidades Afectadas y Desplazadas por la Explotación Minera en La Guajira (FECODEMIGUA). De una declaración del 3 de septiembre de 2011: *Comunidades del Área de Influencia de La Explotación Minera del Complejo Carbonífero Cerrejón Exigen Respeto a sus Derechos*. <http://reclameguajira.blogspot.co.uk/2011/03/comunidades-del-area-de-influencia-de.html>

139 Citado en Julio Fierro Morales: *Políticas Mineras en Colombia*, Ob.cit., pp. 91-92.

## 8. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES. Exigir a las empresas la rendición de cuentas: ¿Cómo aumentar la rendición de cuentas en el ámbito internacional?

"[Si] bien [la orientación e iniciativas voluntarias] son importantes... no cumplen por sí solas con el espíritu de los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos, que prevén que los Estados adoptarán "medidas apropiadas para prevenir, investigar, sancionar y reparar abusos a través de políticas, legislación, reglamentos y adjudicación efectivos".<sup>140</sup>

En 2007 el Comité de Derechos Humanos de la ONU pidió al profesor John Ruggie<sup>141</sup> elaborar recomendaciones para fortalecer el régimen internacional de los derechos humanos con el fin de proporcionar una mayor protección de estos derechos ante el daño provocado por las empresas. Esta petición condujo a la elaboración de los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos que fueron aprobados por unanimidad por el Consejo de Derechos Humanos en junio de 2011.

### 8.1. Principios Rectores de la ONU

"Si los Estados no adoptan las medidas necesarias para investigar, castigar y reparar las violaciones de los derechos humanos relacionadas con empresas cuando se producen, el deber de protección de los Estados puede debilitarse e incluso carecer de sentido".<sup>142</sup>

Estos principios se elaboraron en relación al marco basado en los tres principios de "Proteger, Respetar y Remediar". El primero implica el deber del Estado de proteger, a través de políticas, regulación y adjudicación, contra los abusos de derechos humanos por parte de terceros, incluyendo a las empresas comerciales. El segundo establece la responsabilidad empresarial de respetar los derechos humanos, lo que significa que las empresas comerciales deben actuar con la debida diligencia para evitar infringir los derechos de otros y para hacer frente a sus efectos adversos. El tercer

140 Comité de Asuntos Exteriores de la Cámara de los Comunes. Trabajo sobre Derechos Humanos de la FCO en 2011. Informe de la tercer sesión 2012-2013. (*The FCO's human rights work in 2011, Third Report of Session*), 11 de septiembre de 2012. Traducción no oficial.

141 Los negocios y las empresas. Las empresas y los derechos humanos: catálogo de las normas internacionales sobre responsabilidad y rendición de cuentas por actos cometidos por empresas. Informe del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, John Ruggie, Documento ONU A/HRC/4/035, 19 de febrero de 2007.

142 Informe del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, John Ruggie, 2011. Ob.cit.

principio es el de remediar: Ruggie identifica que es necesario un mayor acceso de las víctimas a un recurso efectivo judicial o extrajudicial. Ahora cada Estado tiene que desarrollar una estrategia y aplicar políticas y leyes adecuadas para poner en práctica estos principios.

Mientras que por un lado las medidas voluntarias y los principios como la responsabilidad social corporativa (RSC) son esenciales para guiar a las empresas y han servido para elevar los estándares debido a su papel en el impulso de mejoras incrementales, por el otro lado han socavado los intentos de desarrollar una sanción judicial efectiva, tanto a nivel nacional como internacional, sin la cual es imposible evitar que las empresas abusen de los derechos de las comunidades locales. Ruggie puso de relieve que "[si] los Estados no adoptan las medidas necesarias para investigar, castigar y reparar las violaciones de los derechos humanos relacionadas con empresas cuando se producen, el deber de protección de los Estados puede debilitarse e incluso carecer de sentido".<sup>143</sup>

## 8.2. Mecanismos Judiciales

Ruggie ha expresado preocupación por la existencia de "una red en constante expansión de casos de posible responsabilidad de las empresas por delitos internacionales, impuesta por medio de los tribunales nacionales". En la conclusión de su informe, subraya que el desarrollo legal más consecuente en relación a los negocios y los derechos humanos es "la paulatina extensión a las empresas de la responsabilidad por los delitos internacionales, bajo la jurisdicción nacional pero sobre la base de las normas internacionales".<sup>144</sup> En relación a esto, el Reino Unido ha adoptado recientemente una medida regresiva al hacer cambios en la Ley de Asistencia Jurídica, Sentencia y Castigo de Delincuentes de 2012 (Legal Aid, Sentencing and Punishment of Offenders Act),<sup>145</sup> que es la legislación que han estado usando las comunidades para llevar casos contra multinacionales del Reino Unido por sus abusos en el extranjero. Los cambios realizados en el 2012 requerirán que los honorarios y costos de seguros salgan de las indemnizaciones concedidas a las víctimas, en vez de ser pagados por la empresa transnacional perdedora del caso. Las indemnizaciones otorgadas en el Reino Unido por abusos contra los derechos humanos suelen ser bajas debido a que se producen en los países

en vías de desarrollo, pero las tasas y primas de seguro reflejan los costos de llevar un caso judicial en el Reino Unido. Como resultado de esta falta de viabilidad financiera, muchas de las víctimas de las empresas transnacionales encuentran restringido su acceso a la justicia.

El Reino Unido ha sido público en su apoyo a los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos. Sin embargo, si quiere mantener el espíritu de estos principios, el Reino Unido tendrá que promulgar una nueva legislación que facilite a las comunidades pobres de los países del sur el acceso a su sistema de justicia, y que permita responsabilizar a las empresas sobre su comportamiento en el extranjero, especialmente en aquellos Estados que no pueden o no quieren tomar medidas para proteger a sus ciudadanos frente a los abusos corporativos.

En algunas circunstancias, las empresas ya pueden ser declaradas responsables por delitos cometidos en el extranjero; por ejemplo, el Reino Unido ha ampliado recientemente su jurisdicción extraterritorial para responsabilizar a las empresas por delitos de cohecho fuera del Reino Unido (Bribery Act 2010). La inclusión de la jurisdicción extraterritorial responde a la circunstancia "donde pareciera haber un interés para la posición y reputación del Reino Unido dentro de la comunidad internacional";<sup>146</sup> un criterio comprometido en relación al comercio de armas. El prestigio y la reputación del Reino Unido se ven sin duda afectados por la impunidad de las violaciones a los derechos humanos ocasionadas por sus empresas en el extranjero. La Oficina de Asuntos Exteriores (Foreign and Commonwealth Office-FCO) y la Comisión de Asuntos Exteriores (Foreign Affairs Committee) parecen haber tomado esta posición cuando recomendaron que, debido a las obligaciones internacionales de derechos humanos, el gobierno del Reino Unido debería considerar "extender la jurisdicción extraterritorial para cubrir las acciones que ocasionan impactos en los derechos humanos, en el extranjero, de las empresas con base en el Reino Unido, o de las empresas que trabajan bajo contrato con el gobierno del Reino Unido." También reconocieron que "[apoyarse] en la administración de justicia local puede no ser suficiente para proteger la reputación internacional del Reino Unido dentro de los altos estándares de los derechos humanos" y recomendaron "vincular la provisión de oportunidades de contratación pública, apoyo a la inversión y garantías de crédito a la exportación con los registros de las empresas británicas en el extranjero en relación a los derechos humanos".

143 *Idem*.

144 Los negocios y las empresas. Las empresas y los derechos humanos: catálogo de las normas internacionales sobre responsabilidad y rendición de cuentas por actos cometidos por empresas. Informe del Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los Derechos Humanos y las empresas transnacionales y otras empresas. Ob. cit., pp. 41, 44, 22 y 84.

145 Ley de asistencia legal, juicio y castigo de los delincuentes (Legal Aid, Sentencing and Punishment of Offenders Act) 2012.

146 Comité de Asuntos Exteriores de la Cámara de los Comunes, Trabajo sobre Derechos Humanos de la FCO en 2011, Informe de la tercer sesión 2012-13. (The FCO's human rights work in 2011, Third Report of Session). 11 de septiembre de 2012. Traducción no oficial.

### 8.3. Mejorar el gobierno y la democracia

Según Ruggie, los Estados deberían establecer claramente la expectativa de que todas las empresas domiciliadas en su territorio y/o jurisdicción, respeten los derechos humanos en todas sus operaciones.<sup>147</sup> Los mecanismos de presentación de informes que permitan a los órganos de supervisión garantizar que las empresas respeten los derechos humanos son una parte esencial de este proceso. Asimismo, deberían darse disposiciones especiales para informar sobre los derechos humanos en el territorio de Pueblos Indígenas y Tribales,<sup>148</sup> debido a las graves consecuencias que la extracción de recursos podría tener sobre su cultura y forma de vida. Uno de los principales instrumentos para garantizar los derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales es el proceso de consulta y consentimiento previo. Por tanto, es fundamental que las empresas estén obligadas a proporcionar informes detallados sobre cómo han cumplido con este proceso.

Se podría esperar que las empresas responsables también impulsen a ambos gobiernos, de origen y colombiano, a garantizar que los procesos de CLPI se lleven a cabo de manera adecuada, y a poner fin a la impunidad por las violaciones de derechos humanos.

### 8.4. Transparencia en los requisitos de información y presentación de informes

La falta de transparencia en la información es un obstáculo importante para el escrutinio público de las corporaciones. Si se debe garantizar la diligencia y el respeto de los derechos humanos, entonces es esencial que los procedimientos de presentación de informes sean mejorados tanto en los países donde las empresas operan, como en los países donde las empresas están cotizadas o tienen su sede. Sin acceso a la información los ciudadanos no pueden exigir que los gobiernos o las empresas rindan cuentas.

La Unión Europea está actualmente tramitando una nueva norma que, de ser aprobada, requerirá a las empresas "informar todos los pagos superiores a Euros 80.000 (£ 64.300) a los gobiernos y las autoridades locales en los países donde operan, y también detallar lo que pagan con respecto a proyectos individuales, como una mina o un

yacimiento de petróleo."<sup>149</sup> Esto se logrará a través de las revisiones propuestas a la Directiva de Transparencia de la UE. Estas revisiones han sido elaboradas por la Comisión Europea (octubre de 2011) y enviadas al Consejo de Ministros Europeo que emitirá una versión final de la directiva al Parlamento Europeo, el que votará a finales de 2012.

Para que esta directiva complete los estándares establecidos por la Comisión de Bolsa y Valores de los Estados Unidos (U.S. Security and Exchange Commission), es esencial que su versión final contenga la obligación de divulgar los pagos a nivel proyecto y a nivel nacional. Sin embargo, existe una resistencia considerable de las corporaciones mineras a realizar informes proyecto-por-proyecto, porque afirman que la administración de esto sería costoso, y que la divulgación de lo que pagan por cada proyecto podría dar lugar a tensiones debido a las diferencias de pago existentes entre las empresas de la región y a las diferencias en lo que las autoridades regionales retienen. No obstante, la presentación de informes proyecto-por-proyecto, es la única manera de que la información pueda ayudar a las comunidades afectadas por la extracción de recursos naturales para obligar a sus gobiernos a rendir cuentas. Se espera que las corporaciones estadounidenses informen proyecto-por-proyecto y debería esperarse lo mismo de las empresas europeas, con el fin de "nivelar el campo de juego". Mientras que los informes país-por-país serán un avance, no proporcionarán la información necesaria para garantizar que los ciudadanos puedan exigir a sus gobiernos ser democráticamente responsables, ni permitirán que las comunidades obliguen a las corporaciones a rendir cuentas.

Por el momento, los EE.UU. han puesto prioridad en esta área y se encuentran muy por delante de la UE, garantizando una mayor transparencia de la información con la aprobación en agosto de 2012 de las regulaciones para implementar la Sección 1504, la Reforma Financiera Dodd-Frank y la Ley de Protección al Consumidor. La sección 1504 requiere que las compañías de petróleo, gas o minería informen anualmente a la Comisión de Bolsa y Valores de los EE.UU. los pagos realizados a nivel país y a nivel proyecto a los gobiernos anfitriones.<sup>150</sup> Esto permite a los ciudadanos y comunidades de las economías ricas en recursos garantizar que las empresas paguen lo suficiente para extraer dichos recursos naturales de su país.

Las iniciativas de transparencia también deben considerar incluir, sobre todo en los países en conflicto, la obligación de informar acerca de la seguridad que se establezca, ya sea privada o estatal.

147 Comité de Derechos Humanos, Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Comentarios sobre los Principios Rectores sobre los Derechos Humanos y las empresas en relación con los pueblos indígenas y el derecho a participar en la toma de decisiones con un enfoque sobre las Industrias Extractivas (Comment on the Human Rights Council's Guiding Principles on Business and Human Rights as related to indigenous Peoples and the Right to Participate in Decision-Making with a Focus on Extractive Industries), A/HRC/EMRIP/2012/CRP.1, 4 de julio de 2012 p. 4. Traducción no oficial.

148 En el caso de Colombia los afrocolombianos se incluyen en el Convenio 169 de la OIT.

149 *The Telegraph*: "Las empresas mineras y petroleras podrían verse obligadas a revelar los pagos al gobierno" (Mining and oil firms could be forced to disclose government payments), Londres, 28 de septiembre de 2012. traducción no oficial.

150 Publish what you Pay <http://www.publishwhatyoupay.org/resources/eu-politicians-vote-tough-oil-gas>

## 8.5. Informar de manera ética en la Bolsa de Valores de Londres

Hay un fuerte incremento de las empresas "dedicadas" a la minería en la Bolsa de Valores de Londres (LSE). Sin embargo, la Autoridad de Servicios Financieros (ASF-Financial Services Authority)<sup>151</sup> ha hecho poco para abordar la capacidad de "hacer daño" que tienen las empresas mineras.<sup>152</sup> Los requisitos de la Bolsa de Valores de Hong Kong requieren que las compañías de minerales cumplan con exigencias específicas de registración que aún no tienen una contrapartida en aquellas asignadas por la Autoridad de Listado del Reino Unido (UK Listing Authority).<sup>153</sup> Estos requisitos incluyen la divulgación de cualquier reclamo que pueda existir sobre el terreno en el que se está llevando a cabo la exploración o actividad minera realizada, incluidas las demandas ancestrales o nativas, y la divulgación de la experiencia histórica de la compañía al hacer frente a las preocupaciones de los gobiernos y comunidades locales con respecto a las cuestiones ambientales, sociales y de salud y seguridad en sus minas.<sup>154</sup>

En todo el mundo, los derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales (incluyendo los afrocolombianos) son los más afectados por las empresas mineras, lo cual es ciertamente el caso en Colombia. Por lo que es esencial que las empresas que cotizan en bolsas de valores de Europa reconozcan los acuerdos de los que dicho país es signatario, como la Declaración Universal de Derechos Humanos y la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, cumplan con sus disposiciones e informen en consecuencia.<sup>155</sup> Es esencial que los reguladores europeos fomenten un comportamiento empresarial ético, que incluya el respeto por los derechos humanos reconocidos internacionalmente.



151 La Autoridad de Servicios Financieros (FSA en su sigla inglesa) es un órgano cuasi-judicial encargado de la regulación de la industria de servicios financieros en el Reino Unido. Cuando actúa como la autoridad competente para la cotización de las acciones en bolsa, se la que se conoce como la Autoridad de Listado del Reino Unido (UKLA).

152 London Mining Network: **Empresas Mineras Registradas en el RU y el caso para una supervisión más estricta** (UK-Listed Mining Companies & the Case for Stricter Oversight), febrero de 2012.

153 Véase: **Una guía para cotizar en la Bolsa de Valores de Londres** (A Guide to listing on the London Stock Exchange), publicado por la Bolsa de Valores de Londres, accedido el 10 de abril de 2011: <http://www.londonstockexchange.com/home/guide-to-listing.pdf>.

154 Incluso la información básica de las compañías sobre las emisiones de carbono todavía no es obligatoria en el Reino Unido. En mayo de 2011, un estudio de la Agencia Medioambiental del Reino Unido sobre un conjunto de 500 FTSE empresas, mostró que sólo una minoría de las empresas británicas que cotizan en bolsa en la actualidad proporciona estadísticas ambientales conforme a la directiva del gobierno. La mayoría revela alguna información cuantitativa del medio ambiente en sus informes anuales pero, según la Agencia, su calidad es muy variada y en algunos casos bastante básica. Véase [www.environment-agency.gov.uk/static/documents/Business/Environmental\\_Disclosures\\_summary\\_report.pdf](http://www.environment-agency.gov.uk/static/documents/Business/Environmental_Disclosures_summary_report.pdf).

155 Presentación del London Mining Network a la Consulta del Tesoro, septiembre de 2011.