

# Participación ciudadana y democracia ambiental (consultas populares en Colombia: movimientos sociales contra la explotación minera en el municipio de Piedras, Tolima)

---

**Jiménez Mancilla, Lesly Vanessa**

Participación ciudadana y democracia ambiental (consultas populares en Colombia: movimientos sociales contra la explotación minera en el municipio de Piedras, Tolima)

Revista Razón Crítica, núm. 8, 2020

Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, Colombia

**Disponible en:** <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=645868985003>

**DOI:** <https://doi.org/10.21789/25007807.1589>

## Participación ciudadana y democracia ambiental (consultas populares en Colombia: movimientos sociales contra la explotación minera en el municipio de Piedras, Tolima)

Citizen participation and environmental democracy (popular consultations in Colombia: social movements against the mining activity in the municipality of Piedras, Tolima)

Participação cidadã e democracia ambiental (consultas populares em Colômbia: movimentos sociais contra a exploração mineira no município de Piedras, Tolima)

Lesly Vanessa Jiménez Mancilla

Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario, Colombia

less.vane.com@hotmail.com

DOI: <https://doi.org/10.21789/25007807.1589>

Redalyc: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=645868985003>

Recepción: 23 Septiembre 2019

Aprobación: 14 Enero 2020

Publicación: 31 Enero 2020

### RESUMEN:

El presente artículo analiza la necesidad de una política pública que posibilite una verdadera democracia ambiental en Colombia. Esta política debe mejorar la participación de las diferentes poblaciones afectadas por las actividades extractivas en el país. Para esto, se hace un análisis sociocultural, histórico y económico del concepto de *Democracia Ambiental*. Igualmente, se hace una contextualización del movimiento social en contra de la explotación minera, especialmente del caso del municipio de Piedras, en el departamento del Tolima. Este municipio hizo uso por primera vez de un mecanismo de participación ciudadana (consulta popular), con el fin de salvaguardar las riquezas naturales por sobre los intereses económicos privados.

**PALABRAS CLAVE:** Democracia ambiental, comunicación público-política, consulta popular, municipio de Piedras, participación ciudadana.

### ABSTRACT:

This paper examines the necessity of public policy for a truly environmental democracy in Colombia. This policy must improve the politic participation of the different populations affected by extractive activities in the country. With this aim, it is made a sociocultural, historical and economic analysis of the *environmental democracy* concept. Then, it is made a contextualization of the social movement against mining activity, especially, in the case of Piedras, municipality of the Tolima department. It was the first occasion on which a municipality made use of a mechanism for citizen participation (popular consultation), with the explicit purpose of preserving natural resources against private interests.

**KEYWORDS:** Environmental democracy, public- politic communication, popular consultation, Piedras municipality, citizen participation.

### RESUMO:

Este artigo analisa a necessidade de uma política pública para uma verdadeira democracia ambiental em Colômbia. Esta política deve melhorar a participação das diferentes populações afetadas pelas atividades extrativas no país. Para isso, se faz uma análise sociocultural, histórica e económica do conceito de democracia ambiental. Igualmente, se faz uma contextualização do movimento social em contra da exploração mineira, especialmente, o caso do município de Piedras, no departamento do Tolima. Este município fez uso pela primeira vez de um mecanismo de participação cidadã (consulta popular), com a finalidade de proteger as riquezas naturais por cima dos interesses econômicos.

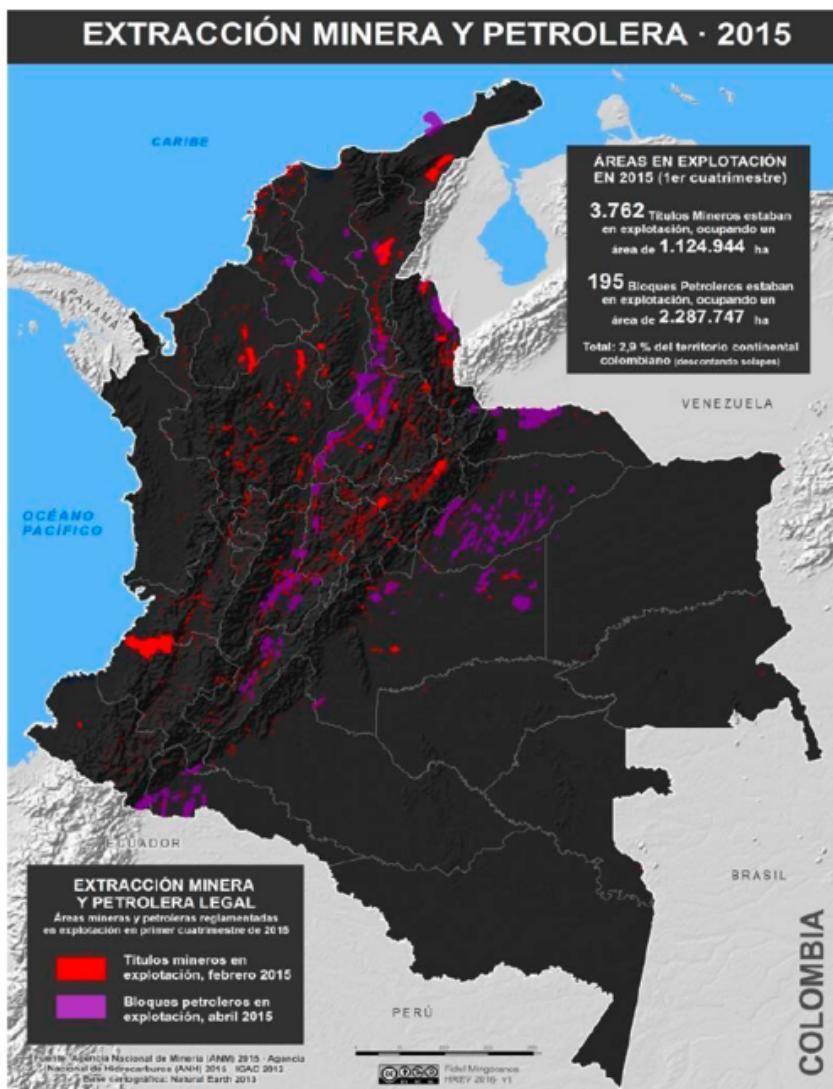
**PALAVRAS-CHAVE:** Democracia ambiental, comunicação público-política, consulta popular, município de Piedras, participação cidadã.

## PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

¿Pueden los ciudadanos decidir sobre la implementación de prácticas productivas en su territorio? Esta es la pregunta que el Gobierno colombiano se vio obligado a hacer a raíz de la consulta popular realizada en el municipio de Piedras. Se trata de una iniciativa que utilizó por primera vez los mecanismos de participación ciudadana radicados en la constitución con el fin de orientar una resolución decisiva sobre el uso del suelo y el subsuelo. Esta iniciativa tenía como objetivo ampliar la incidencia política y la resistencia por parte de grupos sociales que se oponen a tener en su territorio a las llamadas ?locomotoras del desarrollo?, como la minería.

Para contextualizar dicho escenario, se debe decir que en Colombia las decisiones sobre licencias y títulos de extracción minera se toman desde el gobierno central. Para ello, dichas decisiones no solo deben tener en cuenta el consentimiento tanto de los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y de Minas y Energía (para concertar tanto los contratos de concesión y las licencias ambientales, como se establece en el decreto 501 de 1996), sino también los espacios adjudicados para reservas naturales, campesinas o indígenas. Estos territorios están vedados para sostener proyectos de extracción minera como lo ratifica la Corte Constitucional con la ley 1382 de 2010.

Para el año 2015 se contaba con 3.762 títulos mineros que permiten la implementación de actividades de explotación, y 195 bloques petroleros. Ambos ocupan el 2,3% del territorio de Colombia. Estas actividades comúnmente presentan fallos, como lo enuncia la Contraloría General de la Nación, quien, desde su jurisdicción, vigila y controla la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejan los fondos o los bienes de la Nación. La información al respecto se expone en el informe Minería en Colombia: *Fundamentos para superar el modelo extractivista* publicado en Mayo de 2013. En este informe se devela la naturaleza de ciertos rasgos de las actividades extractivas, tanto las referentes a la minería como a las actividades petroleras.



**FIGURA 1**  
Extracción Minera y Petrolera en Colombia, 2015

Fuente: geoactivismo.org

A partir del análisis del informe, es posible resaltar que las zonas en las que se presentan violaciones graves a los derechos humanos en Colombia coinciden con zonas de extracción minera y petrolera. El 80% de las violaciones a los derechos humanos suceden en municipios mineros y petroleros. Igualmente, el 87% del total de las personas víctimas del desplazamiento forzado, son de municipios que reciben regalías de actividades de producción minero-energética.

Del mismo modo, el informe resalta la carencia del Estado colombiano en la realización de estudios ambientales, así como en el control y seguimiento de actividades extractivas: ¿en Colombia, el 86% de la producción de metales que se hacen por unidades de producción minera no cuentan con título minero? (Ministerio de Minas y Energía, 2012). De los 1.997 títulos mineros reportados por el MME al Ministerio de Ambiente en junio de 2010, sólo 194 cuentan con licencia ambiental (Garay, 2013).

Por otra parte, es importante atender a los argumentos que versan sobre los beneficios económicos de este tipo de actividades productivas. Entre 2012 y 2017 las regalías dejadas por la minería han sido de 8 billones de pesos. Esto equivale al 2,1% del PIB del país, como lo expresa la presidenta de la Agencia Nacional de Minería (10 argumentos para que los municipios prohíban (o no) la minería. 2017, 4 de abril). A pesar de

estos beneficios económicos, puede afirmarse que el modelo extractivista no representa un aporte significativo a la economía del país. En primer lugar, deben considerarse las pérdidas fiscales para el Estado. Debido a las exenciones fiscales otorgadas a este tipo de empresas, el gasto tributario del Estado, en materia de minería e hidrocarburos, es más del doble de lo que recibe. Por cada 100 pesos pagados en regalías, las empresas tuvieron descuentos por los que el Estado terminó pagando más de 200 pesos<sup>1</sup>.

En segundo lugar, la minería en Colombia también atenta contra la seguridad alimentaria y el derecho al agua. Mientras que para el proceso de extracción legal de un gramo de oro es necesario el uso de 1060 litros de agua, para producir arroz, papa o leche en la misma cantidad (un gramo) se requiere de menos de 2 litros. Esto demuestra que, mientras se produce un gramo de oro se podrían estar produciendo 1000 gramos de arroz o de papa, tanto para comercializar como para garantizar la seguridad alimentaria.

Por consiguiente, la actividad de extracción minera y petrolera en Colombia tiene consecuencias económicas que pueden considerarse positivas solo si se atiende al crecimiento del PIB. Este crecimiento genera la percepción de una buena salud económica que interesa a los organismos internacionales y, además, ofrece cifras recomendables en el escenario del mercado internacional.

Sin embargo, al margen de esta aparente imagen positiva del país en términos económicos, estas actividades extractivistas tienen consecuencias sociales, económicas y jurídicas de primer orden. En primer lugar, generan disputas sobre los recursos naturales, estando íntimamente relacionadas con los desplazamientos forzados y la violación de los derechos humanos. En segundo lugar, no suponen ni control jurídico ni administrativo por parte del Estado, dado que existe una laxitud en la severidad con la que son inspeccionadas. En tercer lugar, las regalías que generan pueden proyectar una imagen económica positiva en el contexto internacional, pero no tienen una incidencia significativa en la economía del país. Finalmente, estas actividades suponen un gran impacto ambiental, ya que suelen ir acompañadas de efectos nocivos respecto a la seguridad ambiental y el derecho al agua potable. Es sabido, por ejemplo, que para que este tipo de actividades se lleve a cabo, se hace a menudo imperativo el uso de sustancias tóxicas que contaminan el agua, como el arsénico o el mercurio.

Ante este panorama, la población colombiana ha comenzado un proceso de concientización acerca de lo que implican las actividades mineras y petroleras en detrimento de su desarrollo individual, social, así como de los impactos a nivel regional, nacional e internacional.

Son estos factores los que hacen que una consulta popular aislada como la del municipio de Piedras, en el departamento del Tolima, terminara generando replicas sociales en otros municipios de la región y de la nación. La consulta de Piedras tenía como fin generar acciones políticas no violentas que tuvieran incidencia política en las decisiones sobre el rumbo de su economía y sobre el uso de sus recursos naturales. El caso de Piedras dio paso a un auge de consultas populares que como medio de protesta colectiva se extendieron por el territorio nacional.

El proceso que llevó a la consulta de Piedras comenzó desde 2007, cuando la empresa multinacional *Anglogold Ashanti* se dio a conocer en forma pública. En reacción, varios grupos sociales (sectores ciudadanos y de movimientos y organizaciones sociales) comenzaron a manifestarse y a establecer dinámicas que supusieran una acción de incidencia política. Estas iban desde manifestaciones públicas como carnavales (el carnaval de Ibagué en el año 2013 se realizó en defensa a la vida y en contra de la minería), la multiplicación de grupos y organizaciones opositoras, hasta la movilización necesaria para generar una consulta popular previa.

Como fue dicho, la consulta de Piedras se expandió a otros municipios como Cajamarca, cuyos habitantes han manifestado que se verán afectados por las actividades de esta empresa, debido a los títulos mineros ya otorgados, y a las actividades de extracción realizadas en su municipio.

El departamento de Tolima, lugar donde se encuentra el municipio de Piedras, es uno de los departamentos con más títulos mineros. De cada 100 hectáreas, el 16,6% han sido otorgadas para la minería. Actualmente, el departamento tiene alrededor de 400 títulos mineros, de los cuales 93, repartidos en 22 municipios, son de la multinacional *Anglogold Ashanti*.

La empresa *Anglogold Ashanti* (AGA) es una empresa africana. Según estudios de Green Peace, esta empresa es responsable de la destrucción de 50 ríos en Ghana, algunos de los cuales se secaron por la erosión resultante de la extracción del oro, y por los desechos tóxicos vertidos en los sistemas de agua en este tipo de prácticas. Por esta razón, AGA ha sido clasificada por Green Peace como una de las empresas con mayor impacto negativo ambiental en el mundo CENSAT (2010).

Los impactos ambientales en Ghana son ya irreversibles y propiciaron diversos conflictos sociales en tanto que la escasez de agua potable llegó al límite. El país se encuentra en una disputa constante por la obtención de recursos naturales. Con todo, la respuesta de la empresa ha consistido simplemente en mover su *locomotora* a otras zonas conocidas por su capacidad de explotación de recursos. Para este tipo de empresas una zona con gran producción de minerales preciosos como el oro, las esmeraldas, etc., constituye una oportunidad de gran inversión y productividad.

Esta empresa multinacional es líder en proyectos de minería del oro en Colombia. Uno de los principales proyectos de extracción es el de *La Colosa*, implementado en el departamento del Tolima. Como fue mencionado anteriormente, su primera aparición en público fue en el año de 2007, con una fase exploratoria ya en función. Para el año 2009 se previeron actividades de explotación de minería a cielo abierto, calculadas en una producción de 20 a 35 millones de toneladas por año. Esto implicaría un gasto de energía de hasta 140 Mega Watts, además del uso de diques de cola para almacenar residuos tóxicos<sup>1</sup>, lo cual implica múltiples yacimientos de explotación en la tierra, agravando el impacto ambiental.

## DESARROLLO

Los ejercicios de participación ciudadana han sido un medio de lucha política en favor de la protección del medio ambiente y se han dado por medio de acciones políticas no violentas. Los movimientos sociales y luchas políticas en el municipio de Piedras demostraron que es posible que los habitantes de un territorio decidan sobre el futuro de los procesos productivos que los afectan directamente, a través de mecanismos de participación existentes en los modelos democráticos.

En este sentido, es posible ver cómo los movimientos sociales que se levantan en oposición a las actividades extractivas se pueden adaptar a un modelo de democracia ambiental que propenda por una comunicación público-política efectiva. Para esto, es menester analizar los procesos socioculturales, históricos y económicos del concepto de democracia ambiental.

## Democracia Ambiental

¿Qué se entiende por Democracia Ambiental? ¿Qué relación guarda la democracia con respecto al medio ambiente?

Para responder a estas preguntas, en este artículo se hará una lectura crítica y antropocentrista de la relación del hombre con la naturaleza. Esta lectura afirma que, después del advenimiento de los procesos industriales y del uso de los recursos naturales para la producción y el desarrollo, el hombre debe hacer un alto para repensar la importancia de esta relación. A pesar de que las condiciones de vida han mejorado considerablemente desde las primeras sociedades humanas, es posible pensar aún en una especie de *catástrofe malthusiana* en la que la densidad demográfica aumenta con más rapidez que la accesibilidad a los productos alimenticios o incluso a los recursos naturales.

En el *Ensayo sobre el principio de la población*, publicado por Thomas Malthus en 1798, se desarrolla la teoría que luego fue denominada como ?catástrofe malthusiana?. El autor señala que la población se ve afectada por la ley de los rendimientos decrecientes, que afirma que el crecimiento demográfico supone un rendimiento decreciente en relación con los recursos naturales. Por ende, los recursos alimenticios escasean en relación

con el crecimiento de la población. Por aquel entonces, la población se multiplicaba cuatro veces respecto a los recursos alimenticios, lo que causaba pobreza hambruna.

Guardadas las distancias históricas, la *ley de los rendimientos decrecientes* puede hacerse análoga a diversas problemáticas en regiones como el Tolima, que tienen una vocación agrícola pero que a su vez tienen actividades de extracción minera o petrolera. A la luz de la teoría, es normal que las poblaciones tengan serias preocupaciones por el devenir de su seguridad alimentaria y la distribución de recursos escasos. En este caso, las actividades mineras en el territorio implicarían menos recursos para la producción de sus alimentos, tales como el agua o los minerales en la tierra, necesarios para asegurar el correcto crecimiento de sus productos.

Influenciado por las teorías malthusianas sobre la población, el ecologista Garrete Hardin concibió el dilema de la ?Tragedia de los comunes?. Este dilema consiste en un modelo de interacción en el cual los ?comunes?, hombres motivados por intereses personales y que actúan racionalmente para obtener algún beneficio, terminan por destruir un recurso limitado. Las circunstancias actuales parecen enfrentarnos a una tragedia global de los comunes, y a una catástrofe ?malthusiana? en la que siete mil millones de personas o ?comunes? nos enfrentamos, acaso sin saberlo, por recursos como la tierra o el agua. Este hecho hace que persistan la pobreza y la hambruna.

El problema de la distribución de los recursos naturales hace que la relación habitual entre el hombre y la naturaleza y, por ende, entre la democracia y la naturaleza, sea reformulada. Este cambio de mentalidad implica pensar la naturaleza como algo finito, que necesita programas de intervención para poder prolongar su vida, y que requiere de una distribución justa y equitativa.

Los problemas en la distribución de los recursos naturales y de los dilemas para la protección medio ambiental solo se comenzaron a discutir a partir el Siglo XVIII, con el surgimiento de los estados y naciones modernas. Sin embargo, solo a partir del Siglo XX estas discusiones tuvieron efectos en el ámbito legal y en el desarrollo de teorías y discursos medioambientales que vehiculan ?verdades incomodas? <sup>2</sup>.

A partir de estos procesos, la democracia ambiental fue adoptada por la mayoría de Estados que sustentan formas de gobierno democrático. Se trata en general de Estados-Potencia económicamente desarrollados como Estados Unidos, países que tenían la posibilidad de implementar a sus actividades productivas la idea de lo ?sostenible?. Para la implementación de medidas ambientales sostenibles, se incorporaron entonces concepciones teórico-políticas de la democracia deliberativa (Habermas, 1998). Con éstas se pretende llegar a un consenso en la protección del medio ambiente en términos internacionales. Es por esto por lo que comenzaron a surgir tratados internacionales como la Declaración de Estocolmo (1972) o el Tratado de Kioto (1997), totalmente orientados a preocupaciones medio ambientales. Como lo expone Parola (2009), la democracia ambiental fue creada alrededor de la protección ambiental y como una respuesta a la crisis humano-ecológica.

Como se puede ver, hasta el momento la relación entre el hombre y la naturaleza se ha entendido como una relación antropocentrista, centrada en discusiones sobre los recursos limitados. Es con base en estos recursos que se desarrolla la idea de protección medio ambiental, a la cual responde la democracia ambiental. Podemos preguntarnos entonces ¿por qué la democracia ambiental está basada en la democracia? ¿Qué clase de democracia requiere la democracia ambiental?

Podemos entender a la democracia, como el sistema de gobierno ?de la multitud? como lo denominó Platón, o como el ?de la mayoría? como lo denominó Aristóteles. En este sentido, la democracia supone una relación deliberativa y participativa de los comunes, lo cual garantiza una respuesta mediada para un estadio de crisis respecto al uso de los recursos naturales. Los recursos pasan a tener un valor ecológico que debe ser tenido en cuenta en el momento de la toma de decisiones por parte del Estado. Estas prácticas deliberativas empoderan a los ciudadanos para que puedan incidir y tener cierto grado de control en las decisiones tomadas por el Estado.

Igualmente, la democracia ambiental hace uso de elementos de la democracia participativa y de la democracia deliberativa, modelos que son decisivos para una implementación efectiva de procesos de toma de

decisiones organizadas de manera colectiva. La participación y la deliberación radicalizan la democratización de la democracia y brindan legitimidad a las políticas asumidas.

La democracia participativa le da la oportunidad a un ciudadano para manifestar sus intereses personales cuando participa en concordancia con un acto político. Tal como lo expresa Habermas en *Between Facts and Norms* (1996), con esto se consigue que los individuos puedan comprometerse cuando les es imperativo el promover políticas de su interés. La democracia participativa lleva asociadas las ideas de inclusión, equidad, así como la idea de una verdadera representatividad y legitimidad que permita darle voz a actores individuales o colectivos para influenciar las decisiones que los afectan.

Por su parte, la democracia deliberativa es la práctica de la persuasión por medio del discurso y la comunicación. En ella se razona y se discute sobre los elementos que pueden llegar a afectar a la comunidad y, por ende, es necesaria para poder llegar a un consenso. Esta democracia supone discursos abiertos, en los que se escucha a todos los participantes y se debaten opiniones. Es por ello por lo que la democracia deliberativa supone al mismo tiempo actitudes de cooperación social.

En efecto, la democracia deliberativa no podría llevarse a todos los espacios. Habermas hace énfasis en los prerrequisitos que posibilitan el ideal de la *acción comunicativa*. Estos prerrequisitos contemplan aspectos lingüísticos y culturales, competencias educativas, además de la participación en condiciones de equidad. En municipios como el de Piedras resultaría difícil subsanar exitosamente estos prerrequisitos y llegar, por consiguiente, a un consenso sobre las afectaciones que tiene la implementación de un proyecto minero. En particular porque este tipo de decisiones impacta directa o indirectamente la vida civil de los habitantes.

Podemos decir, entonces, que la democratización de la democracia es necesaria para garantizar la adaptabilidad del modelo de democracia ambiental. Dentro de este modelo, la implementación y su legitimidad se hacen a través de mecanismos de participación, donde los ciudadanos pueden participar y discutir acerca de las decisiones que afecten sus intereses personales.

En el caso que nos ocupa, el municipio de Piedras hizo uso de la democracia participativa y de sus herramientas como la consulta popular el pasado 28 de julio de 2013. En esta consulta la comunidad civil expresó su descontento general respecto a la llegada de las operaciones de explotación por parte de la multinacional *Anglogold Ashanti*, con un total de 98% de ciudadanos del municipio de Piedras manifestándose en contra de las actividades mineras. La consecuencia lógica del proceso democrático sería la de otorgar validez y visibilidad política a las iniciativas de participación de los ciudadanos. No obstante, esta adaptabilidad de la democracia ambiental no se hizo presente, debido a evidentes conflictos de intereses entre el Estado y los habitantes del municipio.

El municipio tiene claro que el rumbo del ?desarrollo? nacional se encuentra dirigido hacia las actividades de extracción minera y petrolera, y que el gobierno central posee derecho sobre el subsuelo. Sin embargo, la defensa que sirvió de base a la consulta esgrime que los derechos sobre el suelo corresponden al municipio. No obstante, es preciso señalar que los derechos del suelo y el subsuelo bajo la normatividad colombiana vigente son diferentes dependiendo la gobernanza nacional. Todo mineral que se considere de riqueza nacional y se encuentre en el subsuelo pertenece a la nación. Por su parte, el suelo pertenece tanto a pequeños propietarios como al uso que se disponga desde los municipios o departamentos. Estos dos derechos hacen que las solicitudes municipales o departamentales se contrapongan a las solicitudes nacionales.

En municipios como Taurema o Monterrey (Casanare) y Cajamarca (Tolima) ya se han adelantado consultas populares y se han realizado o previsto otras en Ibagué, El Espinal (Tolima) y Ozganza (Santander). Esta multiplicación de las consultas permite aunar fuerzas para hacer cumplir el derecho de las poblaciones a la participación en torno a las decisiones en materia de actividad extractivas. Esto puede permitir, por ejemplo, la posibilidad de definir en qué lugares del país debería haber o no actividades extractivas, así como en qué condiciones deben realizarse teniendo en cuenta el modelo de la democracia ambiental.



FIGURA 2

Municipios en donde se expande la acción política no violenta en contra de la minería

Fuente: elaboración propia

## Una lectura sociocultural, histórica y económica de los procesos en la democracia ambiental

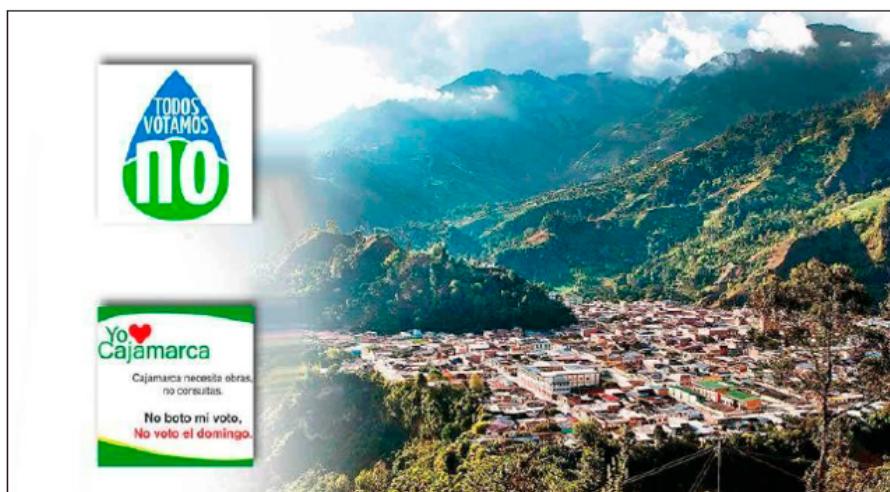
Los procesos socioculturales e históricos que intervienen en las actividades extractivas están inscritos en el sistema económico. El uso del oro como moneda de intercambio supuso una de las primeras actividades dependientes de la producción extractiva. La producción de oro implicó además la acumulación de riquezas como una forma de propiedad. Este intercambio de productos sería siempre desigual, puesto que, como fue dicho, los recursos son escasos y finitos. En este sentido, es importante preguntarse ¿cómo se distribuyen los recursos? Y más aún, ¿cómo se distribuyen de manera justa?

Al describir la distribución, las teorías de la justicia distributiva parten del supuesto de que la gente distribuye bienes a otras personas en una forma de práctica cíclica. Los bienes que se distribuyen son aquellos ya concebidos o creados por la gente, y luego, para que estas prácticas distributivas sean comprendidas, se les da un significado y un significante que se reproduce en el hacer colectivo.

La teoría de Walzer (1983) define a los bienes de intercambio según seis categorías: 1) la naturaleza de todos los bienes es social, es decir, todos son el resultado de un proceso de creación; 2) según como los bienes son concebidos, poseídos y utilizados, estos configuran identidades concretas; 3) por tanto, los significados asociados a determinado bien varían según las personas y los contextos. No es posible, por tanto, establecer un inventario de bienes básicos de modo universal (Por ejemplo, no todas las sociedades necesitan o se plantean como conjunto básico la gasolina o productos derivados de petróleo o coltán, por lo cual, para todas las sociedades no es necesario un modelo extractivo); 4) debido a que los significados de los bienes son variables, también lo son los criterios para su distribución; 5) al mismo tiempo, estos significados poseen un carácter

histórico, lo que hace que los criterios de distribución también cambien en el tiempo; 6) finalmente, debe entenderse cada proceso de distribución como una esfera autónoma que guarda relaciones legítimas con otras esferas, siempre y cuando, esas relaciones no afecten su autonomía. Debe entenderse que la distribución de bienes sociales nunca se completa a cabalidad ni es controlada por ningún mecanismo de distribución.

Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, no es necesario tener actividades extractivas en todas las sociedades, dado que su desarrollo local puede derivarse de otras identidades productivas. Por ejemplo, en sociedades con mayor identidad productiva agrícola, el hecho de extraer minerales o petróleo puede afectar productos considerados del núcleo básico de su actividad económica (alimentos, comida o agua). Para estas poblaciones, el significado y la reproducción de actividades extractivas para el desarrollo local no tiene relevancia. Tales son los casos de los municipios de Piedras y Cajamarca, en los que, bajo el slogan ?Yo voto sí al agua y no a la minería?, se llevaron a cabo las consultas populares que le darían significado e identidad a lo que para ellos representa el desarrollo y progreso local.



**FIGURA 3**  
Folleto sobre la consulta popular en Cajamarca  
Fuente: Cajamarca: ¿el punto de quiebre para la minería? (2017, 28 de marzo)

Las nociones de desarrollo y de progreso, entonces, son reproducidas de manera diferente en el ámbito local e internacional. En muchas ocasiones esta división coincide con los conceptos binarios de desarrollo y subdesarrollo, o centro y periferia. Esta relación de centro periferia también establece diferencias entre quienes pueden producir (centro) y quienes dan la materia prima del producto (la periferia).

Es en este contexto en el que la *AngloGold Ashanti* llega a Colombia a explotar los recursos naturales que el país ostenta. Esas mismas divisiones son observables entre los intereses de la empresa que quiere explotar y los habitantes que no quieren que su territorio sea explotado. En estas discusiones y luchas políticas por el territorio y su uso reina la desinformación. Por un lado, se dice que el proyecto *La Colosa* de explotación minera a cielo abierto demandará más agua y electricidad que la que requiere todo el departamento; que se producirán más de cien millones de toneladas de escombros; y que se hará necesario un ?dique de colas? más grande que la torre Colpatria para almacenar residuos tóxicos.

Por otro lado, la empresa ?desmitifica? varios informes arguyendo que la gente que se opone a la actividad productiva, lo hace debido a la ignorancia respecto al proceso minero, cuando en realidad tales proyectos tendrán impactos positivos en el municipio. Por ejemplo, la empresa desconoce el hecho de que los títulos mineros que posee en el territorio se encuentren en una zona de páramos colindante con la *Cuenca de Quebrada de Chorros Blancos*, fuente de abastecimiento del acueducto de Cajamarca.

En la misma vía, la empresa asegura que se llegará a mejorar la calidad del agua antes de volver usarla; que se hará uso de medios legales en concordancia con los estándares internacionales más rigurosos; y

que se promoverán inversiones sociales correspondientes a su propia lógica corporativa de responsabilidad social. No obstante, es posible advertir que, en proyectos similares, tales razones no guardan una correlación positiva respecto a los efectos reales de las prácticas mineras. En todo caso, este discurso pretende legitimar moralmente la extracción minera a través de la imagen de transparencia corporativa, toda vez que lejos de ratificar una voluntad de conservación medio ambiental, sus prácticas se sustentan en un modelo que devasta ríos y pone en riesgo a los ecosistemas circundantes.

La democracia ambiental vista desde el punto de vista de los recursos debe hacer frente a la gran paradoja en la que, por un lado, se entiende que las actividades extractivas son necesarias para el funcionamiento de un Estado moderno, pero por otro, se es consciente del impacto ambiental que estas actividades suponen.

La trayectoria internacional o global en los procesos de la democracia ambiental puede observarse en los tratados internacionales. Los principales convenios internacionales han sido el Convenio CITES (1973) sobre el comercio ilegal y legal de especies amenazadas de Fauna y Flora Silvestres; el Convenio de Viena (1980) para la protección de la capa de ozono; el Convenio de Basilea (1989) sobre el control y manipulación de desechos peligrosos; el Convenio de diversidad biológica (1992), para la conservación de la biodiversidad y el uso sostenible de sus componentes; el Convenio de Kioto (1997) sobre el cambio climático, el cual contó con la participación de las Naciones Unidas; y el Protocolo de Cartagena (2000) sobre la seguridad de la biotecnología y la diversidad biológica. Se deben resaltar, además, el Convenio Ramsar (1975) para el uso racional de los humedales; los Convenios de desertificación en 1996 y el Convenio de Aarhus en 1998, sobre el acceso a la información y participación del público en la toma de decisiones medio ambientales.

Si bien, estos nueve convenios en materia ambiental conciernen implícitamente a las empresas mineras, solo dos de ellos (el protocolo de Kioto y el convenio de Aarhus) representan un verdadero llamado de atención a las grandes locomotoras. El protocolo de Kioto exhorta a las empresas a reducir las emisiones de carbono, so pena de tener que pagar sanciones económicas. Se trata básicamente de una licencia para contaminar a cambio de determinado monto de pagos. Estas medidas se siguen pensando en términos de rendimientos económicos, es decir, en un modelo que genere la más alta productividad, pero que al mismo tiempo procure mitigar el impacto al medio ambiente. Es lo que se suele llamar un modelo de desarrollo sostenible?

El convenio de Aarhus, por su parte, regula la participación ciudadana en relación con el medio ambiente. Este convenio solo está ratificado por la Unión Europea (exceptuando Irlanda) y otros 46 Estados. El tratado obliga a la administración pública de los estados firmantes a garantizar el derecho de acceso a la información. En este sentido, las administraciones deben realizar rendiciones de cuentas periódicas sobre la situación del medio ambiente, el estado de la participación en la toma de decisiones y el acceso a la justicia. No obstante, este convenio continúa con la idea de centro-periferia, en el que países potencia o centro? adoptan un modelo de democracia ambiental, mientras que sus empresas mineras siguen trasladando la locomotora a los países de la periferia.

Aunque los tratados internacionales ayuden a mitigar ciertos efectos nocivos para el medio ambiente, siguen bajo una misma lógica económica y modelo extractivista. Estos acuerdos no reconocen que esta lógica económica tiene sus fallos, dado que los ingresos que resultan de las actividades extractivas en América Latina y el Caribe no representan rendimientos económicos equivalentes a las pérdidas medioambientales producidas (véase las figuras 4 y 5). Al respecto informa la CEPAL:

Los ingresos fiscales pagados por el sector minero, en términos absolutos, no parecen haber guardado una proporcionalidad directa con el creciente de las rentas mineras. Más aún si se considera el estancamiento y la caída de los ingresos fiscales mineros en Argentina, Brasil, Colombia, Jamaica y México en los años recientes (2012 y 2013). (CEPAL, 2015)

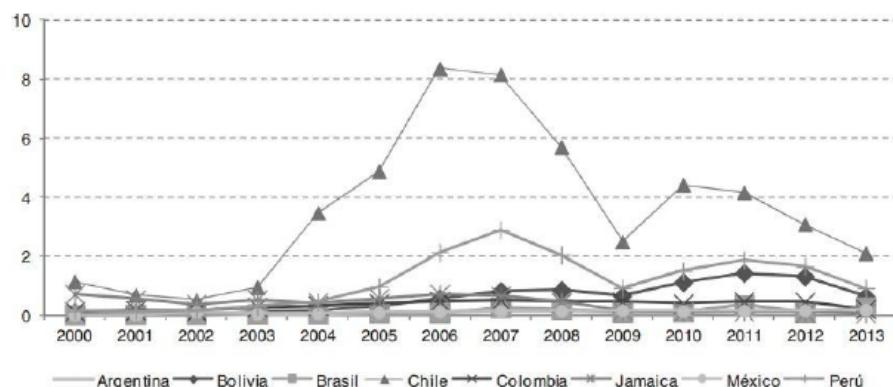


FIGURA 4

Evolución anual de los ingresos fiscales, aportes de la producción de minerales, 2000 - 2013

Fuente: CEPAL (2015)

FIGURA 5

Indicadores en porcentajes relativos a los ingresos fiscales generados por la producción de minerales, 2000 - 2013

Países	En proporción al PIB total del país			En proporción a la renta económica del sector <sup>b</sup>			En proporción a los ingresos fiscales totales <sup>c</sup>		
	2000-2003	2005-2008	2010-2013	2000-2003	2005-2008	2010-2013	2000-2003	2005-2008	2010-2013
Argentina <sup>d</sup>	0,0	0,1	0,1	2,0	22,4	19,8	0,0	0,4	0,5
Estado plurinacional de Bolivia	0,1	0,7	1,1	101,91	22,5	23,6	0,3	2,1	3,2
Brasil	0,0	0,2	0,2	2,1	5,8	8,6	0,1	0,5	0,7
Chile	0,8	6,9	3,4	12,6	36,6	20,3	4,0	27,7	15,3
CODELCO	0,07	4,2	1,8	10,1	22,6	11,1	3,2	17,1	8,3
Minería Privada (GMP-10)	0,2	2,6	1,5	2,5	14,0	9,2	0,8	10,6	6,9
Colombia	0,2	0,5	0,4	58,5	21,6	15,9	0,6	1,6	1,3
Jamaica	0,5	0,6	0,1	33,0	31,2	4,5	2,1	2,1	0,4
México	0,0	0,1	0,2	71,8	31,3	16,3	0,3	0,8	1,0
Perú	0,2	2,1	1,5	43,3	22,1	14,9	1,0	10,6	7,4

Fuente: CEPAL (2015).

Siguiendo este tipo de información fiscal, El Salvador ha decidido no intercambiar sus recursos minerales y naturales, siendo el primer país del mundo en prohibir la minería. El congreso del país aprobó una ley que rechaza la extracción de metales, al entender que estas actividades tienen un efecto mínimo en la economía. Mientras que la minería representa apenas un 0,3% del PIB, sus impactos negativos en aguas superficiales, hoy en día contaminadas por dichas actividades, son devastadores. Esta misma situación se reproduce en algunos países Latinoamericanos y del Caribe, en donde la minería tiene poco efecto en la economía como lo evidenciamos anteriormente.

Es posible, entonces, trazar un cambio de modelo político desde la democracia liberal a la democracia ambiental. Esta transformación está forjada por procesos históricos, socioculturales y económicos que generan conciencia sobre temas medio ambientales. Sin embargo, es importante que estos procesos de adopción de la democracia ambiental sean inclusivos, generados al mismo tiempo desde lo local y lo global, mediante consensos y deliberaciones recíprocas.

## Políticas Públicas para la participación ciudadana en la democracia ambiental

El ejercicio de la participación ciudadana en la democracia ambiental parte de la comunicación abierta y de la puesta en práctica de una democracia deliberativa. Solo bajo esas condiciones es posible empoderar a los ciudadanos en la toma de decisiones en torno a temas medioambientales (un tema que afecta a todos). Por tal razón, se hace necesario una política pública inclusiva que regule y brinde garantías al ejercicio de la participación ciudadana.

La participación ciudadana en el municipio de Piedras, a través de su consulta popular, es un hito en la adopción de la democracia ambiental en Colombia. Sin embargo, aún existen muchas dudas acerca del porvenir de los principales municipios afectados por la multinacional *AngloGold Ashanti* (Cajamarca, Espinal, Guamo y Chícora). En respuesta a El Espectador, el ministro de Minas y Energía, Germán Arce, advirtió que, pese a la voluntad popular manifestada en la consulta popular, la multinacional AngloGold Ashanti aún puede empezar su fase de explotación que contempla la minería a cielo abierto. Esto gracias a un fallo a su favor en el procedimiento administrativo del Ministerio de Minas. Según el ministro ¿la consulta minera no tiene capacidad de cambiar la ley y no se puede hacer retroactivo y será la autoridad ambiental correspondiente la que tome esas decisiones? (?Consulta minera en Cajamarca no tiene la capacidad de cambiar la ley?: Gobierno. 2017, 17 de marzo).

Esto nos lleva a preguntarnos ¿de qué sirven las consultas populares y los mecanismos de participación ciudadana si estos no se hacen válidos y efectivos?

Una plena efectividad de los mecanismos de participación ciudadana exige una reformulación de una política pública medio ambiental. Esta nueva política pública debe, en primer lugar, hacer efectiva la comunicación público-política. En segundo lugar, debe fortalecer tanto los mecanismos de participación como las instituciones que regulan y controlan los procesos medio ambientales en Colombia. Estas instituciones deben poder representar también a aquellas comunidades que se ven afectadas directamente por las actividades extractivas. En este sentido, en tercer lugar, esta política pública debe responder a las necesidades locales de las poblaciones en las que se pretende realizar políticas extractivas. Es decir, no puede guiarse exclusivamente por modelos de gobernanza verticales *top to bottom*, sino que debe incluir políticas hecha desde abajo, desde la comunidad civil. Esto supone la apertura hacia propuestas alternativas de desarrollo económico que superen el modelo extractivista, tales como la ganadería o la agricultura. Para tanto, en cuarto lugar, una política pública medioambiental debe darles a los ciudadanos la capacidad de decisión e incidencia política en los proyectos de desarrollo de sus regiones. Sólo estas transformaciones en materia de política pública permitirían democratizar el concepto de la democracia ambiental, y superar los limitantes señalados por Bardach:

Es bastante difícil diseñar políticas públicas y programas que se vean en el papel. Es más difícil aún formularlas en palabras y eslóganes que resuenen satisfactoriamente a los oídos de los líderes políticos y de los electores con los cuales ellos tienen responsabilidad. Y es insoportablemente difícil implementarlas de una manera que satisfaga a todos, incluyendo a los supuestos beneficiarios o clientes. (Como se cita en Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone, 2008, p. 57)

Esta política pública debería fundarse en lo que se conoce como diseño retrospectivo, compuesto de los siguientes principios: 1) tomar en cuenta el conocimiento y la capacidad de resolver problemas por parte de personas de bajos estratos socio económicos; 2) crear una estructura de incentivos amplia de los sujetos

afectados, para que sea efectiva tanto en la etapa de formulación como en la de implementación y evaluación; 3) construir relaciones de negociación abiertas entre los actores políticos en diferentes niveles, con el fin de que lleguen a hacer uso de la democracia deliberativa.

## CONCLUSIONES

Las experiencias de consulta popular en Colombia enseñan que las políticas públicas de relevancia en temas con implicaciones medio ambientales deben partir de las necesidades de los contextos regionales y hacerse extensivas hacia lo nacional. Para ello se debe manejar un diseño retrospectivo en su formulación e implementación.

Esta renovación en los modelos de política pública hace eco de los acuerdos de la Convención de Aarhus, en los que la regulación de la participación ciudadana está basada en tres pilares (el acceso a la información, la participación y el acceso a la justicia). En este artículo atendimos sólo a los dos primeros, dado que el acceso a la justicia es un aspecto que puede ser bastante subjetivo, lo que le resta efectividad a la hora de la evaluación de la política pública.

Con relación al acceso a la información, debe decirse que es un elemento esencial para la efectiva comunicación pública-política. La desinformación o la falta de acceso a la información entorpecen el ejercicio de la participación ciudadana. En el caso de La Colosa, por ejemplo, una de las razones para que los pobladores se opongan al proyecto minero es que la multinacional tiene una estrategia mediático-discursiva de evasión. La empresa sistemáticamente evita dar información relevante con el fin de evitar conflictos. En realidad, sólo el buen acceso a la información permite que los ciudadanos puedan tener control y hacer veeduría sobre este tipo de actividades de extracción y de intervención territorial.

Respecto a la participación, esta debe ser garantizada tanto en la decisión de ejecución de proyectos mineros como en la implementación de estos. Esto representa en sí mismo un mecanismo de veeduría ciudadana a este tipo de prácticas. Para fortalecer tanto los mecanismos de participación como las instituciones que se encargan de la regulación y el control, es pertinente hacer valida la voluntad política de los habitantes, así como dar más espacios de veeduría y de control por parte de los ciudadanos. En efecto, una mayor veeduría y control ciudadano inciden en el fortalecimiento de las instituciones, así como en la rigurosidad con las que se pueden conceder contratos o licencias ambientales.

En conclusión, los ciudadanos sí tienen decisión e incidencia en temas medio ambientales, y sobre lo que puede hacerse o no en su territorio. El ejercicio de la participación ciudadana por medio de la consulta popular y la adopción de la Democracia Ambiental han tomado fuerza en varios municipios de Colombia.

Como una forma de protesta colectiva y de acción política no violenta, estos procesos dan cuenta de la necesidad urgente de políticas que regulen la participación ciudadana en temas medio ambientales. A través de éstas, debe garantizarse el acceso a la información y a la participación. Igualmente, por medio de ellas es posible fortalecer las instituciones de control y regulación medio ambientales. Finalmente, este análisis encuentra que es imperativo que los municipios como Piedras y Cajamarca, con iniciativas políticas pacíficas sobre el porvenir de su territorio, puedan ser escuchados y sus luchas políticas sean atendidas. Esto permitiría acercarnos más a un ideal de democracia en su búsqueda del bien común.

## REFERENCIAS

- 10 argumentos para que los municipios prohíban (o no) la minería (2017, 4 de abril). Semana Sostenible. Recuperado de <https://sostenibilidad.semana.com/medio-ambiente/articulo/argumentos-para-que-los-municipios-prohiban-o-no-la-mineria/37490>
- Cajamarca: ¿el punto de quiebre para la minería? (2017, 28 de Marzo). Semana. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/cajamarca-controversia-por-efectos-de-la-consulta-minera/519923>

- CENSAT. (2010). AngloGold Ashanti y Nestle Oil ?premiadas? por su mal comportamiento ambiental (2010). Recuperado de <https://censat.org/es/noticias/anglogold-ashanti-y-nestle-oil-premiadas-por-su-mal-comportamiento-ambiental>
- CEPAL (2015). El impacto fiscal de la explotación de los recursos naturales no renovables en los países de América Latina y Caribe. Recuperado de [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38235/S1500128\\_es.pdf;jsessionid=553A2A7489783B7D9D3D447808747C79?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38235/S1500128_es.pdf;jsessionid=553A2A7489783B7D9D3D447808747C79?sequence=1)
- ?Consulta minera en Cajamarca no tiene la capacidad de cambiar la ley?: Gobierno. (2017, 17 de marzo). El Espectador. Recuperado de <https://www.elespectador.com/noticias/nacional/consulta-minera-en-cajamarca-no-tiene-la-capacidad-de-cambiar-la-ley-gobierno-articulo-686515>
- Garay, L. (2013). Minería en Colombia. Fundamentos para superar el modelo extractivista. Bogotá: Contraloría General de la República.
- Geoactivismo (2015). Mapa de extracción minera y petrolera. Recuperado de [https://geoactivismo.org/min\\_petro\\_explot\\_0415/](https://geoactivismo.org/min_petro_explot_0415/)
- Habermas, J. (1996). Between Facts and Norms. Cambridge: MIT Press. <https://doi.org/10.7551/mitpress/1564.001.0001>
- Habermas, J. (1998). The inclusion of the Other: Studies in Political Theory. Cambridge MA: MIT Press.
- Ministerio de Minas y Energía. (2012). Colombia minera. Desarrollo responsable (Censo minero departamental 2010-2011). Recuperado de <https://www.minergia.gov.co/documents/10180/698204/CensoMinero.pdf/093cec57-05e8-416b-8e0c-5e4f7c1d6820>
- Parola, G. (2009). Towards Environmental Democracy (master?s degree Thesis). University of Iceland, Reykjavík.
- Subirats, J., Knoepfel, L., Corinne, L., y Varone, F. (2008). Análisis y gestión de políticas públicas. Barcelona: Ariel.
- Walzer, M. (1983). Spheres of Justice. A defense of pluralism and equality. Nueva York: Basic Books.

## NOTAS

- 1 Es pertinente resaltar que el municipio de Piedras fue pensado en el proyecto La Colosa para ser un dique de cola, es decir, uno de los lugares donde se depositarían los residuos tóxicos. Esta es la principal razón que tuvo el municipio para oponerse al desarrollo de este proyecto y para incentivar la movilización de la consulta popular.
- 2 Crecientes discusiones tanto nacionales como internacionales han llevado a crear convenios y protocolos para la protección del medio ambiente y la mitigación el impacto ambiental. Estas preocupaciones han llegado a la política, como se evidenció en la campaña electoral para la presidencia de los Estados Unidos en el año 2000. En esta campaña, el candidato Al Gore, segundo en la lista de los favoritos, realizó una campaña exhaustiva para concientizar a los ciudadanos acerca del calentamiento global. Esta campaña formó parte posteriormente del documental Una verdad incómoda.