

Consultas populares mineras en Colombia: Condiciones de su realización y significados políticos. El caso de La Colosa

Kristina Dietz
Freie Universität Berlin (Alemania)

CÓMO CITAR:

Dietz, Kristina. 2018. "Consultas populares mineras en Colombia: Condiciones de su realización y significados políticos. El caso de La Colosa". *Colombia Internacional* (93): 93-117. DOI: <https://dx.doi.org/10.7440/colombiant93.2018.04>

RECIBIDO: 11 de mayo de 2017

APROBADO: 21 de septiembre de 2017

MODIFICADO: 30 de octubre de 2017

DOI: <https://dx.doi.org/10.7440/colombiant93.2018.04>

RESUMEN: Este artículo estudia las condiciones bajo las cuales se han llevado a cabo las consultas populares mineras en Colombia y sus efectos en el sistema político democrático. El análisis se basa en un estudio de caso de las consultas populares contra el proyecto minero La Colosa, en el municipio de Cajamarca (Tolima). Para el caso de análisis, se parte de las aproximaciones teóricas sobre las estructuras de oportunidad política y difusión, y de democracia participativa. La realización de una consulta popular minera es el resultado de cambios políticos e institucionales a corto y largo plazo, y de diferentes mecanismos de difusión. De igual forma, se señala que las consultas populares tienen impactos en lo político: movilizan una gran parte de la población, influyen en la agenda política y las reglas institucionales, y abren nuevos espacios de debate y participación democrática.

PALABRAS CLAVE: Colombia • democracia • difusión (*Thesaurus*) • consultas populares • conflictos mineros • estructuras de oportunidad política (*autor*)

El artículo es resultado de un proyecto de investigación sobre conflictos mineros en Colombia que la autora desarrolla desde 2014, este último a su vez forma parte del proyecto "Global Change – Local Conflicts? Conflicts over land in Latin America and sub-Saharan Africa in times of global transformation" (GLOCON) de la Freie Universität de Berlín (Alemania), financiado por el Ministerio Federal de Educación e Investigación de Alemania. Para mayor información, visitar: <http://www.land-conflicts.fu-berlin.de/en/>

Referendums on mining in Colombia: the conditions in which they are held and their political meanings. The case of La Colosa

ABSTRACT: This article studies the conditions in which referendums (*consultas populares*) on mining are held in Colombia and their effects on the democratic political system. It is in the form of a case study of the referendums which arose from local communities' opposition to the La Colosa mining project, in the town of Cajamarca (Tolima). The analysis is based on theoretical approaches to the structure of political opportunity and local mobilization in the context of participatory democracy. The holding of a referendum (or "consultation with the people") results from short- and long-term political and institutional changes and the use of different mechanisms for spreading opinions. In the same manner, the article points out that such referendums have impacts on the political sphere: they mobilize a large part of the population, influence political agendas and institutional norms and open new opportunities for debate and democratic participation.

KEYWORDS: Colombia • democracy • dissemination (*Thesaurus*) • mining conflicts • structures of political opportunity • referendums (*author*)

Consultas públicas mineradoras na Colômbia: condições para sua realização e significados políticos. O caso de La Colosa

RESUMO: este artigo estuda as condições sob as quais as consultas públicas mineradoras têm ocorrido na Colômbia e seus efeitos no sistema político democrático. A análise se baseia num estudo de caso das consultas públicas contra o projeto minerador La Colosa, no município de Cajamarca (estado de Tolima). Para o caso de análise, parte-se das aproximações teóricas sobre as estruturas de oportunidade política e difusão, e de democracia participativa. A realização de uma consulta pública é resultado de mudanças políticas e institucionais em curto e longo prazo, e de diferentes mecanismos de difusão. Além disso, demonstra-se que as consultas públicas têm impactos no âmbito político: mobilizam grande parte da população, influenciam na agenda política e nas regras institucionais, e abrem novos espaços para debate e participação democrática.

PALAVRAS-CHAVE: Colômbia • democracia • difusão (*Thesaurus*) • consultas públicas • conflitos mineradores • estruturas de oportunidade política (*autor*)

Introducción

Desde finales de los años noventa, los conflictos relacionados con la minería han aumentado a nivel global (Bebbington y Bury 2013; Özkaynak y Rodríguez-Labajos 2012). Esto se explica, entre otras cosas, por los altos precios de las materias primas en el mercado mundial y por la creciente demanda de minerales y metales, que desataron entre 2005 y 2013 un *boom* de inversiones en el sector minero (ICMM 2014). Esto, junto con la realización de reformas neoliberales en los sectores mineros en años anteriores, llevó a una masiva expansión territorial de las actividades mineras en el suelo latinoamericano, especialmente en aquellas áreas que antes se consideraban improductivas o de difícil explotación en busca de capital rentable (Svampa y Antonelli; 2009; Svampa 2012). Pero con esta expansión territorial de la minería, también aumentaron los conflictos y las protestas: el Atlas de Justicia Ambiental (EJ Atlas) registra actualmente, sólo para Colombia, más de cincuenta conflictos relacionados con la minería¹ (García V. 2017).

Las protestas relacionadas con minería son generalmente apoyadas por alianzas intersectoriales y de clases, de las cuales participan actores estatales y no estatales, que hacen uso de una amplia gama de estrategias para la movilización. Una de las estrategias que ganan cada vez más importancia son las llamadas *consultas populares* (Hoetmer 2010; Rasch 2012; Walter y Urkidi 2017). En Colombia se han realizado en total siete, cinco de ellas durante 2017: Carmen del Darién (2009), Piedras (2013) y Cabrera, Cajamarca, Pijao, Arbeláez y Jesús María (2017) (Garcés Villamil y Rapalino Bautista 2015; McNeish 2016 y 2017; Segura Romero 2017)². Otras están en marcha³.

La mayoría de las consultas contaron con una participación del electorado por encima del umbral (33 por ciento) y dieron como resultado que más del 90 por ciento de los asistentes votaran en contra de un proyecto minero en específico o de la minería en general. Sin embargo, estos contundentes resultados no siempre han sido reconocidos por los gobiernos nacionales y por las empresas multinacionales, pues argumentan que la minería es un sector de interés público y nacional y, por tanto, las decisiones al respecto deben ser tomadas por el Estado

-
- 1 *Environmental Justice Atlas*, último acceso 19 de agosto de 2016. URL: <http://ejatlas.org/country/colombia>
 - 2 Aun sabiendo que en los municipios de Tauramena (Casanare) y Cumaral (Meta) se han realizado consultas populares en contra de la explotación de petróleo, por razones de enfoque para este artículo solamente se toman en cuenta las consultas relacionadas con minería.
 - 3 Para el 2017 otras consultas populares están previstas en los municipios de Córdoba (Quindío), El Peñón (Santander), Granada (Meta), La Macarena (Meta) y Une (Cundinamarca), ver Registraduría Nacional del Estado Civil, último acceso 29 de octubre de 2017 URL: <http://www.registraduria.gov.co/-Consulta-Popular-2017-.html>

y sus entidades nacionales (ministerios, agencias de minería) y no por entidades municipales o por el pueblo⁴. A pesar de lo anterior, existen sentencias recientes en Colombia⁵ en las que la Corte Constitucional ha señalado la legalidad y conformidad constitucional de las consultas y sus resultados.

Hasta la fecha hay controversia respecto a la validez, legalidad y legitimidad de este mecanismo de participación tanto a nivel jurídico como político, sin embargo, las consultas realizadas empiezan a tener repercusiones políticas, ya que en algunos casos ayudaron a que los proyectos mineros se detuvieran temporalmente, tuvieron que ser modificados en su diseño o, inclusive, lograron pararlos. En este orden de ideas, en muchos países de América Latina las consultas populares sobre minería se han convertido en un conflicto entre gobiernos nacionales, por un lado, y gobiernos locales y actores sociales, por el otro. La discrepancia entre el gobierno nacional y los gobiernos locales se explica como una disputa sobre la distribución del poder entre ambos, pero el aspecto central que subyace a este tipo de conflicto radica en la legitimidad y la legalidad de la participación democrática en temas relacionados con la minería (Dietz 2017).

En este sentido, en el presente artículo se analizan las condiciones bajo las cuales se llevan a cabo consultas populares como una estrategia de protesta contra proyectos mineros y sus repercusiones en relación con la movilización social, el impedimento de proyectos mineros y las estructuras políticas mineras. Para ello, se realiza una especial referencia al conflicto causado por el proyecto minero La Colosa en el departamento del Tolima (Colombia), que produjo el surgimiento de movimientos sociales que iniciaron procesos de consulta popular en tres municipios afectados por el proyecto.

En el ámbito teórico, este análisis se basa en conceptos propios de la política contenciosa, en particular, en el concepto de las estructuras de oportunidad política (*political opportunity structures*) (Tarrow 1998; Meyer 2004) y en el de difusión (Soule 2007). Estas concepciones se relacionan con consideraciones de la teoría democrática participativa (Schiller 2007; Bachrach y Botwiniek 1992; Sauer 2002 y 2009). Es importante mencionar en este punto que, si bien en las ciencias sociales ya existen estudios sobre las oportunidades, motivaciones y condiciones que apoyan la implementación y difusión de consultas populares como mecanismo de protesta (McNeish 2017; Renauld 2016; Segura Romero 2017; Walter y

4 A este respecto ver, por ejemplo “Consulta minera en Cajamarca no tiene la capacidad de cambiar la ley”. 2017. El Espectador 27 de marzo 2017, URL: <http://www.elespectador.com/noticias/nacional/consulta-minera-en-cajamarca-no-tiene-la-capacidad-de-cambiar-la-ley-gobierno-articulo-686515>

5 “Sentencia T-445/16T”, *Corte Constitucional, República de Colombia*, último acceso 25 de agosto 2017, <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-445-16.htm>

Urkidi 2017), sus repercusiones políticas, potencialidades y límites de movilización y democratización de la minería son pocos estudiados.

Este análisis de tipo cualitativo se basa en un estudio de caso que empezó en el 2014, y que continúa hoy en día, sobre conflictos en torno al extractivismo minero en Colombia. Los datos empíricos fueron recogidos durante cuatro estancias de trabajo de campo en marzo y septiembre de 2015, octubre de 2016 y marzo de 2017, para lo cual se utilizaron diferentes técnicas de la investigación social cualitativa: entrevistas semiestructuradas, observación participativa y análisis de medios de comunicación, redes sociales y documentos de algunas ONG, de la empresa AngloGold Ashanti (AGA) y del gobierno nacional. Los entrevistados fueron miembros de las ONG, funcionarios y representantes del Ministerio de Minas y Energía, representantes de AGA, abogadas y abogados independientes, activistas de movimientos sociales y funcionarios y miembros de las administraciones y gobiernos locales. Estas entrevistas, así como la observación participativa (reuniones de los comités de promoción de las consultas, marchas, movilizaciones y días de elección) tuvieron lugar en Bogotá y en tres municipios del Tolima: Piedras, Ibagué y Cajamarca⁶.

El artículo se estructura de la siguiente manera: en la primera sección se presenta el marco teórico del análisis; posteriormente se realiza un resumen de la economía política actual de la minería en Colombia. En la tercera sección se describe el proyecto minero de La Colosa y la movilización de consultas populares en los tres municipios; en el cuarto apartado, se identifican los factores que influyeron en el inicio de las consultas y se discuten los efectos políticos de ellas en relación con la movilización de la protesta, el impedimento del proyecto minero y la democratización de la minería. Por último, en la conclusión se resumen los términos y condiciones de las consultas, así como el potencial y los peligros que corren ante una democratización del sector minero.

1. Marco teórico: estructuras de oportunidad política, difusión y democracia participativa

La interacción de los movimientos sociales y otros actores, en su mayoría estatales, no se lleva a cabo en un vacío social y político, sino en un contexto

6 A los/as entrevistados/as les agradezco por su tiempo, el apoyo y la confianza que han depositado en mí durante mis viajes de investigación. Agradezco también al Equipo Editorial de la revista *Colombia Internacional*, al editor invitado y los/as evaluador/as externo/as por sus valiosas recomendaciones; a Bettina Engels, Carla Noever Castelos y Hanna Thiesing por su apoyo incondicional durante mi investigación; a Elizabeth Gallón Droste y Manuela Serrano por su apoyo con la traducción al español y la corrección del estilo. Gracias al Ministerio Federal de Educación e Investigación (BMBF) de Alemania por el financiamiento de la investigación.

político-institucional históricamente específico: los actores de protesta formulan sus demandas, objetivos y estrategias bajo las condiciones de las relaciones políticas y sociales de poder (Meyer 2004, 127-128). En este contexto, con el fin de comprender analíticamente la correspondencia entre la realización de consultas populares y las condiciones estructurales en las que estas se dan, se hace referencia al concepto de *estructuras de oportunidad política*, ya que con este se puede explicar qué tipo de movilizaciones sociales surgen, por qué surgen y cómo se expanden (Tarrow 1998,18). Algunas condiciones del contexto que inciden en la movilización son, por ejemplo, la apertura de un sistema político, la existencia de aliados influyentes, una división de las élites políticas, un cambio de gobierno y la capacidad de represión del Estado (Meyer 2004).

En este sentido, Sidney Tarrow define las estructuras de oportunidad política como “consistent —but not necessarily formal, permanent or national— dimensions of the political environment that provide incentives for people to undertake collective action by affecting their expectations for success or failure” (1998, 19-20). Tarrow argumenta que los cambios de las condiciones estructurales políticas son los que abren ventanas de oportunidad y dan incentivos para la movilización y la protesta. Además, sostiene que, si bien las estructuras institucionales y políticas que cambian a largo plazo —como los regímenes políticos democráticos, las instituciones y las normas de participación— influyen sobre la movilización de protestas, son los cambios en el corto plazo —elecciones, cambios de gobierno o una crisis político-económica, por ejemplo— los que desatan las posibilidades de movilización. Además de lo señalado, es importante agregar que las condiciones estructurales no sólo cambian por causa de eventos externos: en la interacción con sus antagonistas, la creación de nuevas redes de acción y recurriendo a experiencias anteriores, los actores sociales crean oportunidades propias que pueden ser útiles para ellos, sus aliados u otros movimientos sociales, pero también para sus adversarios.

Por otro lado, el concepto de *difusión* (Soule 2007) es útil para explicar cómo los movimientos sociales recurren a experiencias de otros actores de protesta durante las movilizaciones que llevan a una consulta, ya que permite demostrar cómo las consultas populares se han extendido de manera transnacional en América Latina. En palabras de Strang y Meyer, *difusión* significa “the flow of social practices among actors within a larger system” (1993, 488). Este concepto explica por qué y por medio de qué mecanismos se llega a la difusión de estrategias de acción de protesta (Renauld 2016, 527).

Los mecanismos de difusión son de dos clases: directos e indirectos. Los primeros son aquellos en los que hay un intercambio inmediato de experiencias entre actores, como en el contexto de redes de movimientos o a través de

contactos personales. Los indirectos suceden sin un intercambio interpersonal. En estos últimos se incluye la difusión de las estrategias a través, por ejemplo, de medios de comunicación, redes sociales, videos documentales o valores culturales compartidos e identidades colectivas.

Finalmente, para una evaluación de las repercusiones políticas de las consultas populares se hace referencia a debates teóricos sobre democracia directa y participativa. La referencia en particular a las teorías de democracia participativa permite el análisis del potencial de las consultas populares para una democratización del tema *minería*. Estas teorías se basan en la concepción de la democracia como un espacio en el que todos participan, un espacio en el que se crea lo político y lo social. Así mismo, se enfocan en el lado del *input* del sistema político, es decir, en cómo se llevan a cabo las decisiones políticas. La participación (propia y colaborativa) es, desde esta perspectiva, el elemento constitutivo de la democracia. Los objetivos de la participación no son la estabilidad del sistema o la legitimidad política del gobierno, por el contrario, se trata de un sentido normativo de participación política *per se*, para una transformación emancipadora de las condiciones existentes por medio de la expansión de la participación en las decisiones colectivas. Una condición necesaria para la existencia de una participación entendida de esta forma es la creación de espacios de participación política activa (de Sousa Santos 2005). En este texto, las consultas populares se conciben de esta forma.

En la actualidad, la importancia de los mecanismos de democracia directa para los movimientos sociales (las consultas populares, por ejemplo) está siendo discutida de forma controvertida. Algunos autores afirman que los procedimientos de democracia directa son procesos complejos que requieren recursos y tiempo en gran medida, razón por la cual la participación se vuelve selectiva socialmente porque sólo podrían participar en la movilización aquellos sectores de la sociedad que disponen de estos recursos (Merkel 2011). Otros autores destacan que, aunque con las consultas populares no se transformarían fundamentalmente las estructuras existentes, se podría, sin embargo, cambiar parte de las mismas (Möckli 1994), ya que dichas consultas ofrecen opciones de participación, especialmente a grupos sociales marginados. Adicionalmente, para hablar del impacto político de las consultas no son del todo cruciales las elecciones, sino los procesos de movilización anteriores a ellas, ya que durante estas pueden surgir nuevas alianzas, procesos de concientización política y también espacios públicos de discusión en los que los movimientos sociales formulan demandas y pueden problematizar temas que el sistema político no abordaría (Sauer 2002, 63).

2. Extractivismo minero en Colombia, conflictos sociales y el surgimiento de consultas populares como estrategia de protesta

Desde mediados de la década anterior, Colombia ha vivido un *boom* del sector minero. Esto se explica, en parte, con la entrada en vigor de la Ley 685 de 2001 (Código Minero), después de la cual el gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) utilizó la adjudicación de concesiones como un medio para atraer a empresas transnacionales y a capital internacional (Vélez-Torres 2014). Así, más del sesenta por ciento de las concesiones mineras vigentes en Colombia se adjudicaron durante el periodo del gobierno de Uribe, la mayoría de ellas a empresas transnacionales para la explotación de oro y carbón. Adicionalmente, dos tercios de todas las exportaciones de 2014 provinieron del sector minero y del petróleo, en el que, además de este último, sobresale la exportación de carbón, oro y ferromniquel (García Granados 2014). En este contexto, con una participación del PIB de casi el doce por ciento en 2013, el sector de la minería y el petróleo se posicionó económicamente igual al industrial (UPME 2014).

Desde 2012, los precios de las materias primas han bajado en todo el mundo a causa de las volatilidades del mercado global. Independientemente de esto, y con la certeza de que el oro es una inversión segura para el capital en tiempos de crisis, el gobierno nacional sigue promoviendo proyectos de megaminería de oro y otorgando nuevos títulos mineros. Aunque la minería en Colombia se concentre en su mayoría en el sector privado, el Estado se beneficia directamente de esta a través de las contribuciones de las empresas, las llamadas regalías, y los impuestos. Estos ingresos son proporcionales a los precios de las materias primas y a la cantidad extraída: entre mayores sean, más ganancias tendrá el Estado. Por ello, con la caída de los precios es necesaria una expansión y un aumento de la extracción de la materia prima para seguir garantizando altos ingresos estatales, según el gobierno, requeridos para el financiamiento de la implementación del acuerdo de paz con las FARC.

Más allá de las necesidades económicas del Estado, pareciera que el acuerdo de paz entre el gobierno y las FARC —que entró en vigor en diciembre de 2016— tuviera más intenciones de seguir desarrollando el modelo extractivo que de buscar una realineación político-económica. La retirada de las FARC de muchas regiones rurales y lugares remotos ha contribuido también a la expansión territorial de la minería (Ulloa y Coronado 2016). Dicha expansión genera a su vez nuevos daños ambientales y transformaciones socioespaciales que se ven, por ejemplo, en el desplazamiento de campesinos, mineros artesanales y poblaciones indígenas y

afrocolombianas, la destrucción de sus fuentes de vida y en el cambio fundamental que se produce respecto al control territorial (McNeish 2016; Ulloa 2016).

El surgimiento de protestas sociales y nuevos conflictos depende, en buena medida, de cómo interpreten estos cambios los actores sociales y de los medios de poder con los que cuentan. En este sentido, así como en años recientes ha aumentado significativamente la explotación minera, lo mismo ha ocurrido con los conflictos relacionados con esta (Göbel y Ulloa 2014; Arboleda y Cuenca 2016). Una de las estrategias que en este contexto ha ganado mayor importancia, tanto para los actores sociales como para los actores estatales de la escala local (alcaldes, alcaldesas, concejales), es la consulta popular.

En Colombia las consultas populares están consagradas en la Constitución de 1991 y su uso está regulado por los artículos 50 a 57 de la Ley Nacional de Participación (Ley 134 de 1994). Además, el artículo 33 de la Ley Municipal (Ley 136 de 1994) les da a los gobiernos locales el derecho de realizar consultas populares sobre asuntos de vital importancia para el futuro de un municipio o del bienestar de la población local, por ejemplo, sobre temas relacionados con el ordenamiento del territorio, usos del suelo u otras actividades económicas.

Hasta julio de 2015 sólo podían iniciar consultas los alcaldes y alcaldesas, pero con la Ley 1757 de 2015 se estableció la posibilidad de realizar consultas populares de iniciativa ciudadana por medio de la recolección de firmas. Independientemente de quién inicie las consultas a nivel local, estas tienen que pasar por el Concejo Municipal. En esta instancia se decide, con una mayoría sencilla, si una consulta debe organizarse o no.

Para la validez de una consulta popular es condición indispensable que participe una tercera parte del censo electoral (33 por ciento). Sus resultados son vinculantes, es decir que si la población de un municipio aprueba una consulta, los gobiernos locales están en la obligación de adoptar medidas para hacer efectiva la decisión consultada (Garcés Villamil y Rapalino Bautista 2015, 57). Aunque, como ya se mencionó, en Colombia las condiciones legales para llevar a cabo consultas populares están dadas ya desde los años noventa, este mecanismo ha ganado importancia desde 2013, año en el cual se realizó en el municipio de Piedras (Tolima) la primera consulta relacionada con el proyecto extractivo de La Colosa.

Otros países de América Latina han tenido también experiencias con consultas populares como mecanismo de democracia directa en las luchas anti-mineras. En junio de 2002 se hizo la primera consulta popular en América Latina relacionada con minería en Tambogrande, provincia de Piura, en el norte del Perú. Tomando como referencia esta experiencia, en marzo de 2003 fue realizada una segunda consulta popular en Esquel, provincia de Chubut, en el sur de Argentina.

La tercera consulta tuvo lugar en junio de 2005 en el municipio de Sipakapa, en Guatemala (Renauld 2016; Urkidi 2011; Walter y Urkidi 2017).

Estas tres experiencias fueron de gran importancia para la difusión de la estrategia tanto en sus países como a nivel regional. Durante estos primeros años fueron las ONG con ámbitos de actuación transnacionales y activistas individuales con vínculos fuera de su país quienes transmitieron y difundieron las experiencias en otros contextos. Al mismo tiempo, desde las propias experiencias surgieron nuevas redes de actores que abrieron oportunidades para la realización de consultas en otras zonas con conflictos a causa de la minería⁷.

Es importante reconocer, conforme a lo expresado con anterioridad, que el hecho de que hoy en día se esté dando en Colombia un *boom* de consultas populares antimineras se explica, en gran parte, por las experiencias anteriores en otros países y, especialmente, gracias a la difusión de estas en el contexto colombiano a través de los ya mencionados mecanismos de difusión directos.

3. La Colosa

En 2007, la empresa sudafricana AngloGold Ashanti (AGA) obtuvo títulos mineros para la exploración de yacimientos de oro en el municipio de Cajamarca (Tolima). Para la mina La Colosa el área titulada abarca 15.220 hectáreas, según información dada por la propia compañía⁸; pero no fue sino hasta 2008 cuando empezaron los trabajos de exploración con el fin de instalar una de las minas de oro más grandes del mundo (AngloGold Ashanti 2015; PAX 2016). Sin embargo, después de más de diez años en los que AGA ha realizado trabajos, así como inversiones y actividades públicas para recibir la aprobación social, no hay certeza respecto a si esta mina se va a abrir algún día.

Desde que el proyecto se hizo público, los habitantes de Cajamarca y de municipios vecinos, sobre todo de Ibagué y de Piedras, se han movilizado en su contra. En este contexto, actores locales de diferentes sectores conformaron en 2011 el Comité Ambiental en Defensa de la Vida, una plataforma organizativa a nivel departamental para la movilización social en contra de la minería en general, pero sobre todo en contra de dicho proyecto minero. Hoy en día existen comités locales en todos los municipios, pero su composición varía dependiendo de cada contexto municipal. Estos comités están conformados por organizaciones campesinas,

7 Un ejemplo en este sentido es la Red Muqui en el Perú, URL: <http://www.muqui.org/>

8 “Acción de tutela de AngloGold Ashanti interpuesta contra el Tribunal Administrativo del Tolima”, Elolfato, último acceso 13 de octubre de 2017. <http://www.elolfato.com/assets/D11001031500020160341500ADMISORIOYTUTELA201611281651.pdf>

grupos juveniles, estudiantes, religiosos, ambientalistas, empresarios e incluso ciudadanos que no han estado organizados anteriormente. El trabajo de estos comités es apoyado por varias ONG ambientalistas y de derechos humanos del Tolima, Bogotá y de otras partes del mundo, como Ecotierra, Semillas de Agua, DeJusticia, Tierra Digna, Censat/Agua Viva y PAX Holanda, entre otras. Una de las principales estrategias de movilización que han tenido estos comités son las llamadas “marchas carnavales”, en las cuales manifestantes con disfraces salen a la calle a protestar contra la minería. Por su carácter político-cultural, estas marchas facilitan la participación de muchas personas que no necesariamente tienen cercanía a la protesta social. Desde 2011 se han realizado anualmente marchas carnavales en Ibagué y en años recientes han llegado a participar entre 60.000 y 80.000 personas de todo el país. A partir de 2013, los opositores al proyecto han promovido también consultas populares basándose en el derecho a la participación política, tal como está redactado en la Constitución de 1991 y en las leyes que lo regulan.

Aunque los opositores al proyecto La Colosa sean grupos heterogéneos, con motivos e intereses distintos y con relaciones de poder desiguales entre ellos, lo que los une es el temor por la contaminación del agua, el desplazamiento de la producción agrícola —tanto de pequeña como de mediana y gran escala—, la destrucción de sus modos de vida y de las actividades económicas establecidas y a la pérdida de influencia política en los procesos de desarrollo local y regional. En este sentido, un miembro del Colectivo socio-ambiental juvenil de Cajamarca (COSAJUCA) señala:

Nosotros como habitantes del municipio de Cajamarca vivimos en la despensa agrícola del país. Es un municipio de alta productividad alimentaria, sólo tenemos conocimientos sobre cómo se produce la comida. Nosotros no sabemos nada más. ¿Cómo así que en la despensa agrícola del país va a haber una mina y de oro? ¿O sea, eso con qué se come?. (Entrevista realizada en Cajamarca el 29 de octubre de 2016)

Durante una entrevista se le preguntó a una concejal de Ibagué por qué creía que había movilizaciones en contra de la minería y por qué pensaba que se había votado a favor de la consulta popular, a lo cual ella, tras hacer énfasis en el daño que la minería podría causar en las fuentes de agua, respondió: “Estamos siendo voz del pueblo, porque los concejales somos la representación del pueblo. ¿Y quién de ellos podría decir ‘Quiero más oro que agua!’? Ninguno” (Entrevista realizada en Ibagué el 7 de octubre de 2016).

Como se puede ver en los testimonios citados, en este caso se combinan la exigencia de la detención del proyecto con la demanda de una decisión democrática sobre el uso del suelo y la vocación de los municipios (ver McNeish

2017). Uno de los miembros del Comité Ambiental de Ibagué sintetiza dicha combinación de la siguiente manera:

Creemos que es indispensable que las comunidades sean arte y parte de la dinámica de su propia vida. No podemos seguir aceptando que desde un escritorio en Bogotá o un ministro de Minas o el mismo presidente nos digan: 'Es que, el Tolima ya no es agropecuario, sino tiene que volverse un territorio minero'. La pregunta es: ¿por qué? ¿Por qué no nos consultan? ¿Por qué no nos preguntan? ¿Por qué no tienen en cuenta lo que queremos, lo que sentimos, lo que pensamos? Y justamente en este marco la consulta popular es un reto. (Entrevista realizada en Ibagué el 7 de octubre de 2016)

Con base en estas preocupaciones comunes surgieron las iniciativas de consultas populares en tres municipios en la vecindad del proyecto minero La Colosa.

4. Consultas populares contra La Colosa: estructuras de oportunidad política y difusión

La primera consulta popular relacionada con el proyecto de La Colosa se llevó a cabo el 28 de julio de 2013 en Piedras, pues los planes de AGA incluían ubicar allí un dique de colas para el almacenamiento de los residuos de la actividad minera. A finales de 2012, la compañía empezó a explorar el terreno en Doima⁹ y Piedras, y a dictar charlas de carácter ambiental sobre el manejo adecuado de los recursos sólidos (Segura Romero 2017, 58). La presencia de AGA en el sector alertó a los campesinos, así como a los dueños y trabajadores de las plantaciones de arroz¹⁰, quienes temían la expansión del proyecto en su territorio al verlo como una amenaza para el agua y para sus fuentes económicas de vida (Arrocero. Entrevista realizada en Piedras el 4 de septiembre de 2015).

A raíz de lo anterior, los habitantes del municipio decidieron ponerse en contacto con el Comité Ambiental de Ibagué y con activistas de Cajamarca y de la Universidad del Tolima para discutir la situación y exigir respuestas de las autoridades locales y regionales; pero dichas respuestas nunca llegaron. A causa del silencio de las autoridades, en enero de 2013 la comunidad decidió bloquear la entrada a Doima durante varias semanas (Segura Romero 2017). Mientras se mantuvo, este bloqueo evitó que AGA tuviera acceso al pueblo, pero, finalmente,

9 Doima es un corregimiento ubicado a 60 kilómetros de Ibagué.

10 Una de las fuentes económicas más importantes del municipio son los monocultivos de arroz en latifundios.

la intervención del Escuadrón Móvil Antidisturbios (ESMAD) y el aumento de la represión por parte de la fuerza pública llevaron a que la comunidad decidiera dar fin a la ocupación del puente (entrevista realizada a miembro de DeJusticia, Bogotá, 22 de septiembre de 2015; entrevista realizada a arrocero, Piedras, 4 de septiembre de 2015).

A la sombra del bloqueo, los habitantes de Doima se organizaron junto a los productores de arroz y otros sectores de la población de Piedras, y recibieron apoyo de la Universidad del Tolima, del Comité Ambiental, Ecotierra, organización ambiental de Cajamarca, la organización de derechos humanos PAX Holanda y DeJusticia, de Bogotá, que brindó asesoría jurídica. En este contexto, se realizaron reuniones abiertas al público con diputados y congresistas, las cuales abrieron espacios para la politización del tema minero, lo que implicó un aumento significativo de debates públicos y repercusiones mediáticas —tanto a nivel local como a nivel nacional— sobre la política minera en Colombia (entrevista realizada a representante de PAX, Bogotá, 11 de septiembre de 2015; entrevista realizada a miembro de Ecotierra, Bogotá, 15 de septiembre de 2015).

Con el apoyo de DeJusticia, los actores de la protesta empezaron a preparar la consulta popular en Piedras y a redactar la pregunta que se haría en esta. Finalmente, el proceso fue apoyado por el alcalde y el Concejo Municipal y la votación se llevó a cabo el 28 de julio de 2013, con una participación del 58 por ciento del censo electoral, del cual el 98,8 por ciento votó en contra del proyecto minero. Aunque el gobierno nacional y la empresa inicialmente no reconocieron los resultados de la consulta, AGA reaccionó y modificó los planes del proyecto. El proceso de la industria minera de La Colosa (extracción, procesamiento y residuos) se trasladaría al municipio de Cajamarca.

La experiencia de Piedras muestra que algunos cambios en las estructuras políticas e institucionales que se dan a largo plazo también influyen en las acciones de los actores de protesta, pues en el momento de movilizarse por una consulta los actores involucrados en el proceso hicieron énfasis en el derecho y en los instrumentos de participación consagrados en la Constitución de 1991 y en la Ley de municipios de 1994. Así lo afirma un miembro del Concejo Municipal de Piedras, quien sostiene que la consulta inició “con base a la soberanía que tiene el pueblo colombiano, del poder que reside únicamente en el pueblo” (discusión grupal en Piedras el 4 de septiembre de 2015). Adicionalmente, tal como lo comentó otra persona que apoyó el proceso, la Ley 136 permite hacer consultas relacionadas con proyectos de minería, por lo cual afirma: “el Estado desconoce la misma ley (...); lo que hicimos fue pegarnos a la ley” (Entrevista realizada en Piedras el 4 de septiembre de 2015). En este mismo sentido, un miembro de la organización Conciencia Campesina, de Cajamarca, explicó:

lo que estamos haciendo nosotros no lo estamos haciendo de mala fe y no lo estamos haciendo a través de la violencia, ni de las armas. Nuestras armas son el azadón, el radio, son con lo que trabajamos la tierra. Esas son nuestras armas. Y las otras armas son lo que nos otorga la Constitución Política. (Entrevista realizada en Cajamarca el 22 de octubre de 2016)

Los derechos políticos consagrados constitucionalmente en los años noventa y los instrumentos de democracia directa legalmente establecidos crean la legitimidad política necesaria para que este proceso de abajo hacia arriba (*bottom-up*) se lleve a cabo. Las consultas populares se pueden ver como estrategias legales “pacíficas” y legitimadas política y socialmente; sin embargo, los espacios políticos para su realización no están dados *per se* aunque el mecanismo esté garantizado en la ley.

La experiencia de Piedras sostiene el argumento de Tarrow (1998), según el cual los cambios de estructuras político-institucionales a largo plazo son importantes, pero son aquellos a corto plazo, muchas veces provocados por los mismos actores sociales, los que abren oportunidades para la movilización y espacios para la realización de consultas. En Piedras fue posible sacar adelante la consulta gracias a la organización de la gente, la creación de nuevas redes de actores sociales translocales, la formación de alianzas con actores poderosos (por ejemplo los arroceros), el apoyo de representantes políticos y el bloqueo de la entrada a Doima. El conjunto de estos sucesos cambió las correlaciones de fuerza a nivel local y abrió la oportunidad para hacer la consulta.

Los mecanismos directos e indirectos de difusión desempeñaron un papel muy importante en la fase de búsqueda de la mejor estrategia de movilización por parte de los actores sociales de Piedras. En este punto, fue decisivo el apoyo de PAX y de otros actores expertos que transmitieron las experiencias de otros países al contexto colombiano y actuaron como aliados importantes de los habitantes. Los actores de la protesta en Piedras decidieron movilizarse por una consulta después de conocer estos procesos (entrevista realizada a miembro de Ecotierra, Cajamarca, 15 de marzo de 2017).

Un aspecto muy importante respecto a la experiencia de Piedras es que trascendió el ámbito local, pues abrió oportunidades de consultas en otros municipios afectados por La Colosa y contribuyó de manera significativa a la difusión de la estrategia de movilización en el Tolima. En este sentido, tanto en el contexto de La Colosa como a nivel nacional, Piedras puede ser entendido, en términos de Sarah Soule (2013), como un *early riser* o *innovator*, un grupo de actores que optan desde el principio por una estrategia en específico y de esta forma corren con los riesgos de ser los “primeros” en implementarla (ver Tarrow 1998).

En 2014, y dado el éxito de Piedras, los comités ambientales de Cajamarca y Anaime e Ibagué decidieron organizar consultas en sus municipios. En Ibagué, la primera iniciativa fracasó por falta de apoyo del alcalde de ese momento, mientras que en Cajamarca el entonces alcalde presentó la propuesta de una consulta al Concejo Municipal, en donde en febrero de 2015, diez de los once concejales votaron en contra de la misma.

Algunos integrantes del Comité Ambiental de Cajamarca y Anaime explican el rechazo de la consulta por parte del Concejo Municipal con una carta amenazante que AGA envió en diciembre de 2014 a los concejales del municipio, en la cual les advertía que si apoyaban la realización de la consulta, la empresa retiraría toda la financiación que estaba dando para el desarrollo local (entrevista realizada a integrante del Comité Ambiental de Cajamarca y Anaime, Cajamarca, 8 de octubre de 2016). Al mismo tiempo, la Procuraduría General de la Nación advirtió a los integrantes del Concejo que, en caso de presentarse una votación positiva sobre la consulta, les abrirían un proceso disciplinario por abuso de autoridad, ya que los temas mineros no eran de su competencia (Arenas 2015).

Después de estos intentos fallidos, en ambos municipios se abrieron ventanas de oportunidad para un nuevo intento de promoción de las consultas por cambios de estructuras políticas a corto plazo. Este hecho coincide con el argumento de Tarrow (1998) en el que se señala que los cambios en el corto plazo son los que mueven las posibilidades de movilización. En 2015 fue elegido como nuevo alcalde de Ibagué Guillermo Alfonso Jaramillo, quien apoyaba las protestas en contra de la minería. Al poco tiempo, el 4 de enero de 2016, el alcalde electo anunció que iniciaría el proceso para una consulta popular en esta ciudad; y, poco tiempo después, el 29 de febrero del mismo año, el Concejo Municipal votó a favor de la consulta con nueve de diez votos.

A finales de mayo de 2016, el Tribunal Administrativo Regional del Tolima declaró constitucional la pregunta¹¹ de la consulta. Posteriormente, el alcalde fijó la fecha de votación: primero para el 2 de octubre de 2016 y luego, debido a que ese día se votaría el plebiscito sobre los Acuerdos de Paz, para el 30 del mismo mes. Sin embargo, el 12 de octubre, tan sólo a dos semanas de la votación y en el momento álgido de la movilización, el Consejo de Estado ordenó desde Bogotá la suspensión provisional de la consulta, pues había recibido varias tutelas de

11 La pregunta de la Consulta de Ibagué fue: “¿Está usted de acuerdo, Sí o No que en el municipio de Ibagué se ejecuten proyectos y actividades mineras que impliquen contaminación del suelo, pérdida o contaminación de las aguas o afectación de la vocación agropecuaria y turística del municipio?”.

miembros de una Asociación Minera del Tolima que presentaron demandas contra la consulta por la violación de su derecho fundamental al trabajo¹².

A mediados de diciembre de 2016, el Consejo de Estado dictaminó que la consulta en Ibagué podía ser realizada con la condición de reformular la pregunta sometida a votación. Esta decisión fue precedida por un fallo histórico de la Corte Constitucional de octubre de 2016 (T-445/16)¹³ en el cual se afirma que los gobiernos locales y regionales están autorizados por la Constitución para realizar consultas sobre minería en su territorio, pero con la condición de que la pregunta formulada no manipule a los votantes. Para acatar esta sentencia, en marzo de 2017 el alcalde Jaramillo declaró que reformularía la pregunta para someterla a votación¹⁴; sin embargo, hasta la fecha de redacción de este texto no se ha realizado ninguna consulta popular en Ibagué. En su lugar el concejo municipal de la capital tolimese aprobó el 2 de agosto de 2017 un acuerdo municipal mediante el cual se prohíbe “el desarrollo de actividades mineras de metales y de la gran y mediana minería de los demás minerales” en la jurisdicción del municipio (Concejo Municipal Ibagué 2017, 3).

Lo sucedido en Ibagué subraya la importancia de los cambios en las estructuras políticas institucionales en el corto plazo. En este caso en particular dicho cambio está dado por la elección de Guillermo Alfonso Jaramillo como nuevo alcalde, pues la velocidad con la que se tramitó el proceso de consulta en enero de 2016 se explica, entre otras razones, por los compromisos que él había adquirido con el Comité Ambiental de Ibagué durante su campaña electoral (entrevista realizada a miembro del Comité Ambiental de Ibagué, 7 de octubre de 2016).

Esta situación confirma la importancia de las alianzas que destaca Sidney Tarrow (1998). Por un lado, las consultas requieren el consentimiento formal de los concejos municipales e, incluso, en muchos países sólo pueden ser convocadas por los alcaldes. Sin embargo, un gobierno local no puede iniciar por sí solo una consulta popular en su municipio, pues necesita también que “desde abajo”, desde la base, se exija la posibilidad de decidir democráticamente sobre el uso de los recursos naturales de un municipio. Por otro lado, dichas demandas de consulta popular requieren para su realización de alianzas con actores e instituciones

12 “Vea por qué el Consejo de Estado suspendió la consulta minera de Ibagué”. 2016. *Elolfato*, 12 de octubre, URL: <http://www.elolfato.com/vea-por-que-el-consejo-de-estado-suspendio-la-consulta-minera-de-ibague/>

13 “Sentencia T-445/16T”, *Corte Constitucional, República de Colombia*, último acceso 25 de agosto 2017, <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-445-16.htm>

14 “Alcaldía de Ibagué formulará nueva pregunta para consulta popular minera”. 2017. *El Nuevo Día*, 17 de marzo, <http://www.elnuevodia.com.co/nuevodia/tolima/ibague/313781-alcaldia-de-ibague-formulara-nueva-pregunta-para-consulta-popular-minera>.

formales, por ejemplo concejos municipales, alcaldes, senadores, etc. Estas alianzas no se crean sólo de abajo hacia arriba: en los últimos años, por ejemplo, la Corte Constitucional de Colombia se ha convertido en un aliado importante de los movimientos sociales, no sólo respecto al tema minero sino también en relación con las disputas por la tierra (ver Grajales 2016).

No obstante, el ejemplo de Ibagué muestra también que las alianzas —así sean influyentes—, los cambios de gobierno o los juicios favorables hacia las consultas no siempre son suficientes para hacer frente a antagonistas poderosos. Entre más tiempo se prolongue el proceso de movilización y mientras los opositores a una consulta logren con mayor frecuencia retrasar la votación e influenciar a los medios de comunicación, va a ser cada vez más difícil para quienes apoyan una consulta imponerse sobre actores poderosos, en este caso el gobierno nacional y la empresa.

Sin embargo, la experiencia de Cajamarca muestra que es posible realizar una consulta popular sin contar con el apoyo de la alcaldía, pues para este caso se abrió una nueva ventana de oportunidad con la aprobación de la Ley 1757 de 2015, que regula las consultas populares de iniciativa ciudadana. Según esta ley, para iniciar una consulta basada en la recolección de firmas, la iniciativa debe estar apoyada por mínimo el 10 por ciento de los votantes; es decir que, para los integrantes del Comité Ambiental de Cajamarca y Anaime, esto significó la tarea de recolectar durante seis meses al menos 1.608 firmas. No obstante, en el transcurso de dos semanas ya se habían conseguido más de 4.800 firmas, de las cuales 3.364 fueron oficialmente reconocidas por la Registraduría Nacional (entrevista realizada a integrante del Comité Ambiental de Cajamarca y Anaime, 8 de octubre de 2016). La recolección de las firmas condujo a que el alcalde de Cajamarca tuviera que presentarle al concejo municipal la iniciativa de la consulta, que fue aprobada por los concejales a finales de agosto de 2016. Después, como en el caso de Ibagué, el Tribunal Regional Administrativo del Tolima declaró la pregunta asignada para la votación apta constitucionalmente y se fijó una primera fecha para la votación hacia finales de noviembre; sin embargo, esta tuvo que ser postergada para el 22 de enero de 2017 debido a la presión ejercida por parte de los promotores de la consulta por el poco tiempo para hacer campaña.

El Consejo del Estado también frenó la consulta tras recibir varias tutelas interpuestas por parte de AGA y por una asociación de mineros artesanales de Cajamarca. Pero en enero de 2017 decidió que se podía llevar a cabo la consulta, siempre y cuando fuera reformulada la pregunta. La pregunta final quedó de la siguiente forma: “¿Está de acuerdo sí o no con que en el Municipio de Cajamarca se ejecuten proyectos y actividades mineras?” Entonces, una vez se reformuló la pregunta, fue fijada una nueva fecha para las votaciones: el 26 de marzo de 2017. Para

el momento de las votaciones, la población local estaba claramente dividida entre protagonistas y antagonistas del proyecto minero. Sin embargo, a pesar de que la alcaldía estaba en contra de la consulta y de que los opositores crearon un comité de abstención e hicieron un llamado a no salir a las urnas, la participación en la votación fue del 38.6 por ciento, 5.6 por ciento por encima del umbral. Esto significaba, por tanto, que la consulta popular de Cajamarca había sido válida. El 97,92 por ciento de los votantes se opuso a los proyectos y actividades mineras en Cajamarca¹⁵.

La aplicación exitosa de la consulta popular en este municipio se explica por la confluencia de varios factores. Al igual que en Ibagué, fueron los cambios en las estructuras políticas a corto plazo los que movieron las oportunidades para promover una consulta en Cajamarca. Particularmente, fue un factor decisivo la entrada en vigor de una nueva ley que permite convocar consultas populares de iniciativa ciudadana por medio de la recolección de firmas. Este cambio abrió la posibilidad de promover una votación en un contexto en el que los actores sociales no contaron con el apoyo de las autoridades locales.

Adicionalmente, el movimiento proconsulta en Cajamarca se benefició de las experiencias de movilización anteriores en Piedras e Ibagué, puesto que hubo mecanismos directos e indirectos de difusión, contactos intrapersonales entre los comités ambientales, redes sociales de comunicación, etc., que ayudaron rápidamente a intercambiar estrategias para la movilización, a difundir información y a establecer alianzas con otros actores nacionales e internacionales.

5. Movilización, bloqueo de proyectos y cambios en la política minera

Las experiencias de los tres municipios del Tolima comprueban el alto potencial de movilización que generan los instrumentos de la democracia directa. Con estas experiencias, es posible abrir un espacio formal de participación directa, promover la conciencia política y la creación de nuevos espacios públicos para que los opositores de un proyecto minero puedan organizarse y articular públicamente su rechazo. En Ibagué, el Comité Ambiental logró una amplia movilización de las organizaciones distritales, escuelas, padres de familia, grupos religiosos, equipos deportivos y organizaciones culturales. Para ello empleó diversas estrategias, como la realización de marchas carnavales, talleres y cursos de educación política con el fin de generar conciencia política sobre la minería en la capital tolimese, aunque hasta el momento no se haya llevado a cabo la consulta.

15 Registraduría Nacional del Estado Civil, último acceso 27 de marzo de 2017, https://wsp.registraduria.gov.co/atipicas/_BOLETINES/Boletin_CP_10_29022.pdf

Algunos efectos similares se pueden observar en Cajamarca, donde, al poco tiempo de la recolección de firmas, se logró movilizar un gran apoyo para la consulta pese a la polarización de la población respecto al proyecto de La Colosa. Estas observaciones reafirman las premisas de Birgit Sauer (2002), quien propone que para obtener un efecto político lo más relevante de una consulta no necesariamente es la votación en sí misma, sino que es más importante el proceso de movilización previo a esta.

En sintonía con estos planteamientos, un integrante de Cojajuca, en Cajamarca, resume la función de la consulta para los actores de la protesta de la siguiente manera:

La consulta popular es una herramienta, no es un fin. La votación es una cosa puntual, el mundo no empieza ahí y no termina ahí. Hay que meterle fuerza para que funcione. Lo fundamental es que la gente pueda participar. Nuestra apuesta es sensibilizar a la gente para que se apropie y se identifique con el proceso. La gente se convence cuando se siente parte de algo. (Entrevista realizada en Cajamarca el 8 de octubre de 2016)

Las consultas populares tienen un potencial de participación elevado y fomentan, además, la participación de grupos marginados. En Piedras, fueron los propios habitantes quienes bloquearon el puente y posteriormente movilizaron la consulta en alianza con los productores de arroz. En Cajamarca, por su parte, fueron las organizaciones campesinas las que, junto a integrantes de organizaciones juveniles y con el apoyo del Comité Ambiental de Ibagué y varias organizaciones ambientales y de derechos humanos de todo el país, movilizaron la consulta.

Los procesos democráticos directos no son, *per se*, socialmente selectivos. Los ejemplos del Tolima muestran que es posible movilizar a mujeres y hombres de todas las clases sociales hacia un mismo fin político. El análisis del conflicto alrededor de La Colosa también dejó claro que las consultas populares sobre minería son procesos complejos que requieren paciencia, abundantes recursos materiales e inmateriales, conocimiento institucional y un *know-how* jurídico, pues no son preparados y llevados a cabo *ad hoc*. En la mayoría de los casos, son precedidos por un largo proceso de organización local, alianzas transversales y la acción colectiva no institucionalizada, donde se emplean diferentes estrategias para protestar, como la realización de manifestaciones y bloqueos.

En medio de estas movilizaciones, aún no se puede saber si Anglo Gold Ashanti desistirá para siempre del proyecto de La Colosa, aunque el 27 de abril de 2017, un mes después de la consulta en Cajamarca, la empresa anunció en un comunicado que detendría todas las actividades relacionadas con el proyecto

hasta que fuera más certero el panorama sobre la minería en Colombia y, específicamente, en el Tolima¹⁶. Por el contrario, está claro que la política minera y las luchas antiminería en Colombia han cambiado por medio de las consultas populares. Los actores de la protesta en Piedras, Ibagué y Cajamarca, a través de sus acciones, lograron crear estructuras de oportunidades que favorecen la realización de consultas populares más allá del caso de La Colosa. Desde marzo de 2017, mes en que tuvo lugar la consulta en Cajamarca, y hasta la redacción final del presente artículo, las poblaciones de otros cuatro municipios (Pijao en el Quindío, Arbeláez en Cundinamarca y Jesús María y Sucre en Santander) dijeron “no a la minería” en procesos de consulta popular.

Con relación a los proyectos de minería, respecto a los cuales hasta hace muy poco se tomaban decisiones a nivel nacional y no local, las consultas populares se pueden entender como instrumentos de veto contra la política minera estatal. Por tanto, para el Ministerio de Minas y Energía, las consultas se han convertido en una piedra en el zapato (entrevista realizada a funcionaria del Ministerio, Bogotá, 21 de marzo de 2017). En un país como Colombia, cuyo modelo económico y presupuesto estatal dependen de gran medida de los ingresos que derivan de la economía extractivista, las intervenciones democráticas que tienen el objetivo de frenar la expansión de minería en el territorio se convierten en una amenaza del modelo.

El creciente número de consultas populares en el contexto del posconflicto ha hecho que la política minera en Colombia se dispute públicamente de una manera sin precedentes. A partir de la consulta popular en Cajamarca, se está dando un debate controvertido entre el presidente de la República, el Ministerio de Minas y Energía, movimientos sociales, gobiernos locales y abogados, acerca de su legalidad, legitimidad y vigencia con relación a proyectos mineros (Valencia 2017). Según el debate actual y las normas constitucionales existentes, las consultas populares mineras ya no se pueden impedir legalmente, es por esto que el Gobierno intenta regular el alcance de este mecanismo de participación ciudadana en relación con tres dimensiones: temporal, espacial y técnica. Respecto a la dimensión temporal la pregunta es si una consulta popular tiene repercusiones retroactivas y si puede afectar proyectos mineros aprobados en el pasado. Respecto a la dimensión espacial la pregunta sería si la población de un municipio puede decidir sobre algo (el uso del subsuelo) que pueda tener un impacto en lo nacional, y en relación a lo técnico se busca establecer nuevas reglas, por ejemplo con respecto a la presentación de la información, para la realización

16 “AngloGold Ashanti Colombia”, último acceso 3 de octubre de 2017, <http://www.anglogoldashanticolombia.com/noticia/comunicado-oficial-la-colosa/>

de una consulta popular¹⁷ (entrevista realizada a miembro del Centro de Estudios para la Justicia Social ‘Tierra Digna’, 27 de octubre de 2017. Además, quienes apoyan las consultas se ven criminalizados, amenazados¹⁸ y estigmatizados en público por los partidarios de la minería.

En la actualidad, la controversia no se trata sólo de la forma y la práctica de apropiación de la naturaleza en particular, sino de la participación democrática y la relación entre el gobierno local y el gobierno nacional. En este contexto, promover las consultas populares —independientemente de si son reconocidas formalmente o si se pueden frenar proyectos con ellas— representa una estrategia eficaz para la politización de la minería.

6. Conclusión

El análisis de las movilizaciones en pro de las consultas populares en el conflicto minero de La Colosa ha demostrado que el conjunto de cambios políticos e institucionales a largo plazo es lo que facilita su realización, más que los cambios a corto plazo de las condiciones del contexto estructural y los diferentes mecanismos de difusión.

Luego de la expansión formal de los derechos políticos y de la introducción legal de los procedimientos de democracia directa en el período de doble transformación de los años noventa, en muchos países de América Latina surgió un marco político e institucional del cual hacen uso los movimientos sociales en la actualidad (Jelin y Hershberg 1996; Haarstad 2012), un ejemplo de esto es el reconocimiento de los derechos de participación.

No obstante, para la decisión de promover una consulta popular resulta mucho más relevante la negación de tales derechos que su reconocimiento legal. La aplicación de un proceso de participación institucionalizada proporciona a los actores de protesta la oportunidad de vincular sus demandas en contra de un proyecto minero, con la visualización de los déficits democráticos.

Por lo anterior, es posible legitimar la protesta política y al mismo tiempo democratizar la democracia, una necesidad urgente en el contexto del posconflicto en Colombia. En palabras de uno de los miembros del Comité Ambiental de Ibagué, que sintetiza de una forma muy concreta este planteamiento: “tiene que

17 “Gobierno plantea fórmula para poner orden a las consultas populares”. 2017. *El Tiempo*, 21 de agosto de 2017, URL: <http://www.eltiempo.com/justicia/servicios/gobierno-quiere-poner-orden-a-las-consultas-populares-como-la-de-cajamarca-121906>

18 “Denuncian atentado contra dos líderes ambientales en Cajamarca”. 2017. *El Espectador*, 29 de julio de 2017, <https://www.elespectador.com/noticias/medio-ambiente/denuncian-atentado-contra-dos-lideres-ambientales-en-cajamarca-articulo-705539>

existir un tránsito entre la democracia representativa y la democracia participativa. Eso es un mandato constitucional. Lamentablemente, nuestros gobernantes no lo han asumido y creemos que este puede ser un buen momento para que este tránsito vaya dándose” (Entrevista realizada el 7 de octubre de 2016).

En este sentido, si se lleva a cabo una movilización de consulta popular es gracias a las ventanas de oportunidades que surgen de los cambios a corto plazo en el contexto político e institucional, por procesos externos como elecciones locales, nuevas leyes, etc.; o a partir de acciones de los propios actores del movimiento, como la formación de nuevas alianzas y el uso de formas no institucionalizadas de acción colectiva (manifestaciones, bloqueos). Sin embargo, esas ventanas pueden cerrarse de nuevo debido al aumento de la represión, a la reubicación del objeto de conflicto a otro nivel o a una esfera de decisión diferente que cambia las condiciones del contexto político-institucional, o por variación en las reglas de juego (en los marcos legales, por ejemplo), algo que se puede observar actualmente en Colombia.

Con las consultas populares no se pueden transformar de manera radical las estructuras existentes ni las relaciones de poder y tampoco se pueden frenar proyectos mineros automáticamente. No obstante, la experiencia en el Tolima permite observar que elementos estructurales individuales, tales como la relación entre el gobierno nacional y local o el tema de la participación política en relación con las decisiones políticas mineras, se pueden transformar o, al menos, poner en la agenda política. Con la promoción de las consultas, los actores sociales logran crear espacios de participación política que pueden ser empleados por muchas más comunidades para articular sus propios intereses, dentro de lo que permiten los modelos de democracia representativa. Este es, sin duda, su potencial de emancipación.

Referencias

1. AngloGold Ashanti. 2015. “La Colosa, una oportunidad de oro para el Tolima”. Bogotá: AGA. URL: <http://www.anglogoldashanticolombia.com/comunicado/la-colosa-es-una-oportunidad-de-oro-para-el-tolima/>
2. Arboleda, Zohanny y Tatiana Cuenca. 2016. “Transformaciones territoriales y conflictos socio-ambientales”. En *Hasta cuando soñemos. Extractivismo e interculturalidad en el sur de La Guajira*, editado por Mauricio Archila, 355-404. Bogotá: Cinep/PPP.
3. Arenas, Natalia. 2015. “Hoy: el día D del oro”. *La Silla Vacía*, 13 de febrero de 2015, URL: <http://lasillavacia.com/historia/hoy-el-dia-d-del-oro-49576>
4. Bachrach, Peter y Aryeh Botwiniek. 1992. *Power and Empowerment: A Radical Theory of Participatory Democracy*. Filadelfia: Temple University Press.
5. Bebbington, Anthony y Jeffrey Bury (eds.). 2013. *Subterranean Struggles. New Dynamics of Mining, Oil, and Gas in Latin America*. Austin: University of Texas Press.

6. Concejo Municipal de Ibagué. 2017. Acuerdo número 012 de 2017 “Por medio del cual se dictan medidas para la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio de Ibagué y se dictan otras disposiciones”. URL: http://www.concejodeibague.gov.co/documentos_2009/2017/Acuerdo012_2017.pdf
7. De Sousa Santos, Boaventura (ed.). 2005. *Democratizing Democracy. Beyond the Liberal Democratic Canon. Volume 1: Reinventing Social Emancipation: Toward New Manifestos*. Nueva York: Verso.
8. Dietz, Kristina. 2017. “Politics of Scale and Struggles over Mining in Colombia”. En *Contested Extractivism, Society and the State: Struggles over Mining and Land*, editado por Bettina Engels y Kristina Dietz, 127-148. Londres: Palgrave Macmillan.
9. Garcés Villamil, Miguel Ángel y William Gabriel Rapalino Bautista. 2015. “La Consulta Popular como mecanismo de participación ciudadana para evitar actividades mineras”. *Justicia Juris* 11 (1): 52-62, URL: <http://www.scielo.org.co/pdf/jusju/v11n1/v11n1a05.pdf>
10. García Granados, Javier. 2014. “Perfil Tributario de la Minería en Colombia”. Ponencia presentada en Lima en marzo de 2014, URL: <https://www.imf.org/external/spanish/np/seminars/2014/natres/pdf/garcia3.pdf>
11. García V., Martha Cecilia. 2017. “Protestas relacionadas con la minería en Colombia 2000-2015”. Country Report No. 1. Berlin, Bogotá: GLOCON, Cinep/PPP, URL: <http://www.land-conflicts.fu-berlin.de/publikationen/Country-Report/Country-Report-No-1/index.html>
12. Göbel, Barbara y Astrid Ulloa (eds.). 2014. *Extractivismo minero en Colombia y América Latina*. Berlín, Bogotá: Iberoamerikanisches Institut, Universidad Nacional de Colombia.
13. Grajales, Jacobo. 2016. “Violence Entrepreneurs, Law and Authority in Colombia”. *Development and Change* 47 (6): 1294-1315. DOI: [dx.doi.org/10.1111/dech.12278](https://doi.org/10.1111/dech.12278)
14. Haarstad, Håvard (ed.). 2012. *New Political Spaces in Latin American Natural Resource Management*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
15. Hoetmer, Raphael. 2010. “«Esta democracia, ya no es democracia...» Reflexiones a propósito de la consulta vecinal sobre la minería en la frontera norte del Perú”. *YUYAYKUSUN* 3:183-208.
16. International Council on Mining & Metals (ICMM). 2014. *The Role of Mining in National Economies (2nd edition). Mining's Contribution to Sustainable Development*. Londres: Masse.
17. Jelin, Elizabeth y Eric Hershberg (eds.) 1996. *Constructing Democracy. Human Rights, Citizenship, and Society in Latin America*. Boulder: Westview Press.
18. McNeish, John-Andrew. 2017. “A vote to derail extraction: popular consultation and resource sovereignty in Tolima, Colombia”. *Third World Quarterly* 38 (5): 1128-1145. DOI: [dx.doi.org/10.1080/01436597.2017.1283980](https://doi.org/10.1080/01436597.2017.1283980)
19. McNeish, John-Andrew. 2016. “Extracting justice? Colombia's commitment to mining and energy as a foundation for peace”. *The International Journal of Human Rights*. DOI: [dx.doi.org/10.1080/13642987.2016.1179031](https://doi.org/10.1080/13642987.2016.1179031)
20. Merkel, Wolfgang. 2011. “Volksabstimmung: Illusion und Realität”. *Aus Politik und Zeitgeschichte* (44-45): 47-55.
21. Meyer, David S. 2004. “Protest and Political Opportunities”. *Annual Review of Sociology* 30: 125-145.

22. Möckli, Silvano. 1994. *Direkte Demokratie. Ein Vergleich der Einrichtungen in der Schweiz und Kalifornien unter Berücksichtigung von Frankreich, Italien, Dänemark, Irland, Österreich, Liechtenstein und Australien*. Bern, Stuttgart, Wien: Haupt.
23. Özkaynak, Begüm y Beatriz Rodríguez-Labajos. 2012. "Mining conflicts around the world. Common grounds from an Environmental Justice perspective". EJOLT Report No. 07.
24. PAX. 2016. *Democracia vale más que el oro. El proyecto minero La Colosa y el derecho ciudadano a la participación*. Utrecht: PAX. URL: https://paxcolombia.org/wp-content/uploads/2016/10/PAX_REPORT_Democracia.pdf
25. Rasch, Elisabet. 2012. "Transformations in Citizenship: Local Resistance against Mining Projects in Huehuetenango (Guatemala)". *Journal of Developing Societies* 28 (2): 159-184.
26. Renauld, Martin. 2016. "The Esquel effect: political opportunity structure and adaptation mechanisms in anti-mining mobilisation in Argentine Patagonia". *Canadian Journal of Development Studies / Revue canadienne d'études du développement* 37 (4): 524-540. DOI: [dx.doi.org/10.1080/02255189.2016.1202102](https://doi.org/10.1080/02255189.2016.1202102)
27. Sauer, Birgit. 2002. "Demokratie und Geschlecht. Institutionelle Verhältnisse und Verhinderungen". En *Die Bürgergesellschaft. Perspektiven für Bürgerbeteiligung und Bürgerkommunikation*, editado por Thomas Meyer y Reinhard Weil, 116-138. Bonn: J.H.W. Dietz.
28. Sauer, Birgit. 2009. "Direkte Demokratie und feministische Demokratietheorien. Schnittstellen und Problemzonen". En *Mehr direkte Demokratie wagen. Volkstentscheid und Bürgerentscheid: Geschichte, Praxis, Vorschläge*, editado por Hermann K. Heußner y Otmar Jung, 55-67. München: Olzog.
29. Segura, Jhon. 2017. "La organización comunal y la justicia ambiental: defensa de la autonomía territorial ante el modelo extractivo nacional. El caso del municipio de Piedras, Tolima", tesis de maestría, Universidad Nacional de Colombia.
30. Soule, Sarah A. 2007. "Diffusion Processes within and across Movements". En *The Blackwell Companion to Social Movements*, editado por David A. Snow, Sarah Soule y Hanspeter Kriesi, 294-310. Malden: Blackwell Publishing Ltd.
31. Soule, Sarah A. 2013. "Diffusion and scale shift". En *The Wiley-Blackwell Encyclopedia of Social and Political Movements*, editado por David A. Snow, Donatella della Porta, Bert Klandermans y Doug McAdam. Oxford: Blackwell.
32. Strang, David, y John W. Meyer. 1993. "Institutional Conditions for Diffusion". *Theory and Society* 22: 487-511.
33. Svampa, Maristella. 2012. "Resource Extractivism and Alternatives: Latin American Perspectives on Development". *Journal für Entwicklungspolitik (JEP)* 28 (3): 43-73.
34. Svampa, Maristella y Mirta Alejandra Antonelli (eds.). 2009. *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*. Buenos Aires: Biblos.
35. Tarrow, Sidney. 1998. *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
36. Ulloa, Astrid. 2016. "Feminismos territoriales en América Latina: defensas de la vida frente a los extractivismo". *Nómadas* 45: 123-139. URL: <http://www.scielo.org.co/pdf/noma/n45/n45a09.pdf>
37. Ulloa, Astrid y Sergio Coronado (eds.). 2016. *Extractivismos y posconflicto en Colombia: retos para la paz territorial*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia-CINEP.

38. Unidad de Planeación Minero Energética (UPME). 2014. *Indicadores de la Minería en Colombia. Versión preliminar*. Bogotá: Ministerio de Minas y Energía.
39. Urkidi, Leire. 2011. "The Defence of Community in the Anti-Mining Movement of Guatemala". *Journal of Agrarian Change* 11 (4): 556-580.
40. Valencia, León. 2017. "La encrucijada que deja la consulta de Cajamarca". URL: <http://www.pares.com.co/conflictos-asociados-al-desarrollo/la-encrucijada-que-deja-la-consulta-de-cajamarca/>, 03.10.2017
41. Vélez-Torres, Irene. 2014. "Governmental extractivism in Colombia: Legislation, securitization and the local settings of mining control". *Political Geography* 38: 68-78.
42. Walter, Mariana y Leire Urkidi. 2017. "Community mining consultations in Latin America (2002–2012): The contested emergence of a hybrid institution for participation". *Geoforum* 84: 265-279. DOI: [dx.doi.org/10.1016/j.geoforum.2015.09.007](https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2015.09.007)



Kristina Dietz es doctora en Ciencias Políticas de la Universität Kassel (Alemania), y directora del proyecto "Global Change – Local Conflicts? Conflicts over land in Latin America and sub-Saharan Africa in times of global transformation" (GLOCON) de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Freie Universität Berlin (Alemania). Sus líneas de trabajo son los conflictos sobre la tierra y la minería, la ecología política, las desigualdades sociales, la teoría de la democracia, los movimientos sociales, las transformaciones socio-políticas y el posconflicto en Colombia. Algunas de sus publicaciones más recientes son: *Contested Extractivism, Society and the State* (editado con Bettina Engels), Londres: Palgrave Macmillan, 2017; *The Political Ecology of Agrofuels* (editado con Bettina Engels, Achim Brunnengräber y Oliver Pye), Londres: Routledge, 2015. ✉ kristina.dietz@fu-berlin.de