

LetrasVerdes

REVISTA LATINOAMERICANA DE ESTUDIOS SOCIOAMBIENTALES FLACSO - ECUADOR

revistas.flacsoandes.org

Edición N.º 14

ISSN 2175-8018

septiembre 2013

DOSSIER:

Resistencias sociales en
Córdoba y Catamarca

La megaminería
en México

Conflictos ambientales
en el altiplano
guatemalteco

Cooperativas mineras
de pequeña escala
en Bolivia

ACTUALIDAD:

La ecología política
de la geoingeniería



FLACSO
ECUADOR

Minería, ambiente y
movimientos sociales

Créditos

FLACSO Sede Ecuador

Director

Juan Ponce

Coordinador del Departamento de Desarrollo, Ambiente y Territorio

Fernando Martín

Revista Letras Verdes

www.flacsoandes.org/revistas/

Director general

Nicolás Cuvi

Editores

Fernando Intriago Cañizares, Mayra Escobar Mora, Milena Espinosa Manrique, Hugo Lasso Otaña

Consejo editorial

Alberto Acosta, FLACSO Ecuador

Teodoro Bustamante, FLACSO Ecuador

David Cáceres, FLACSO Ecuador

Guillermo Castro Herrera, Director Académico de la Fundación Ciudad del Saber, Panamá

Guillaume Fontaine, FLACSO Ecuador

Anita Krainer, FLACSO Ecuador

Estefanía Martínez, FLACSO Ecuador

María Cristina Vallejo, FLACSO Ecuador

Ivette Vallejo, FLACSO Ecuador

Dossier

Minería, ambiente y movimientos sociales

Colaboraron en este número:

Daniela Aguirre, Jessica Arellano, Eduardo Bedoya, Elizabeth Bravo, Martha Guerra, Rommel Lara, Pablo Ortiz, Ramiro Rojas, Jimena Sasso, Werner Vásquez.

Nuestra portada

“El Cerrejón”

Tomada en la mina de carbón a cielo abierto en La Guajira, norte de Colombia

Autora: Milena Espinosa Manrique

FLACSO Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
PBX: (593-2)3238888, ext. 2609
Fax: (593-2)3237960
www.flacsoandes.org/revistas/
letrasverdes@flacso.edu.ec
Quito, Ecuador

Letras Verdes es un espacio abierto a diferentes formas de pensar los temas socioambientales. Las opiniones vertidas en los artículos son de responsabilidad de sus autores.

Índice

Editorial

Minería, ambiente y movimientos sociales.....1-4
Nicolás Cuvi

Dossier

**Incidencia de las resistencias sociales en las legislaciones mineras provinciales.
Los casos de Córdoba y Catamarca (2003-2008)**.....5-26
Lucas Gabriel Christel

La disputa por la licencia social de los proyectos mineros en La Rioja, Argentina.....27-47
Marian Sola Álvarez

Minería y conflicto social en la provincia de Buenos Aires.....48-68
Agustina Girado

**Ambientalismo (s) y bienes naturales: desafíos al extractivismo en
Argentina y Brasil**.....69-94
Lucrecia Soledad Wagner y Lucas Henrique Pinto

Estados Nacionais, Conflitos Ambientais e Mineração na América Latina.....95-116
Gabriela Scottó

**Desregulación, conflictos territoriales y movimientos de resistencia:
la minería en la Amazonía brasileña**.....117-138
Edwin Muñoz Gaviria y Wendell Ficher Teixeira

Poder, gobierno y territorio: análisis del Conflicto de Bagua, Perú.....139-158
Gabriela Dolorier Torres y Pilar Paneque Salgado

Complejizando los conflictos ambientales en el altiplano guatemalteco.....159-184
Michael L. Dougherty

Una mirada a la actividad minera en Guatemala desde la justicia ambiental185-213
Geiselle Vanessa Sánchez

La megaminería en México. Reformas estructurales y resistencia.....214-234
Darcy Tetreault

**Cooperativas de minería de pequeña escala en Bolivia: de salvavidas
de los pobres a maquinaria de manipulación política.....235-254**
Felix Carrillo, Ton Salman y Carola Soruco

La legalización de la minería a pequeña escala en Colombia.....255-283
Alexandra Urán

Legitimidad e innovación en la minería: el caso del Programa Oro Verde.....284-304
Mariana Sarmiento, Helcias Ayala, Alexandra Urán, Beatriz Giraldo, Jorge Perea y Aristarco Mosquera

Ensayo

**Agrocombustibles y cultivos transgénicos: un binomio que fomenta la pérdida
de soberanía alimentaria.....305-321**
Milena Espinosa Manrique

Eficiencia energética del aceite rojo de palma.....322-337
Byron Jiménez Ponce

**Usos sostenibles de la biodiversidad en un área protegida de la Amazonía
ecuatoriana (2006-2011).....338-357**
Francisco Neira, Mónica Souza y Katherine Robles

Actualidad

La ecología política de la geoingeniería.....358-367
Elizabeth Bravo

Legitimidad e innovación en la minería: el caso del Programa Oro Verde

Legitimacy and Innovation in Mining: the case of the Oro Verde Program

Mariana Sarmiento, Helcias Ayala, Alexandra Urán, Beatriz Giraldo, Jorge Perea y
Aristarco Mosquera

Mariana Sarmiento es Magister en gerencia ambiental de Yale University, New Haven, CT. Pregrado en estudios latinoamericanos y estudios ambientales con enfoque en ciencia política de Tulane University, New Orleans LA. Asesora de la Fundación AMICHOCO. Miembro del equipo GOMIAM Colombia.

msarmientoaparcio@gmail.com

Helcias Ayala es investigador de GOMIAM y coordinador administrativo del Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico. hayala@iiap.org.co

Alexandra Urán es PhD en Antropología. También es profesora e investigadora del Grupo Medio Ambiente y Sociedad de la universidad de Antioquia. alexandrauran@antares.udea.edu.co

Beatriz Giraldo es investigadora del proyecto que engendró el presente artículo. beatrizh.giraldo@gmail.com

Jorge Perea es líder del Consejo Comunitario Mayor de Condoto, COCOMACOIRO. jjjpmontu@yahoo.es

Aristarco Mosquera es representante legal del Consejo Comunitario Mayor del Bajo San Juan, ASOCASAN. aristarco.mosquera@yahoo.es

Fecha de recepción: 11 de marzo de 2013

Fecha de aceptación: 29 de septiembre de 2013

Resumen

Este artículo describe el proceso de consolidación del Programa Oro Verde y cómo éste ha ganado reconocimiento como una iniciativa innovadora y exitosa que promueve buenas prácticas sociales y ambientales en la minería de pequeña escala. Asimismo, presenta el contexto local y regional de los mineros de Oro Verde y pretende explicar la manera como dos comunidades afrocolombianas, dos ONG locales y una entidad gubernamental,

lograron acuerdos alternativos sobre al aprovechamiento de los recursos naturales con el fin de superar los desafíos del Chocó colombiano. Se argumenta que uno de los factores de éxito es la interacción entre los diferentes actores para crear un sistema de gobernanza privado (SGPM). En el caso del Programa Oro Verde, las normas creadas por los sistemas internacionales alrededor del desarrollo sostenible fueron necesarias para facilitar el flujo de recursos financieros hacia el programa por medio de las ONG, así como para abrir las puertas a comunidades del Chocó a un mercado internacional que valora los productos sostenibles. De igual forma, las políticas nacionales alrededor de los mercados verdes y la existencia de un instituto de investigación gubernamental facilitaron y legitimaron el proceso de certificación. Finalmente, la existencia de la norma que reconoce el derecho a la propiedad colectiva de comunidades afrodescendientes, fue clave para la viabilidad del proyecto. Todas estas organizaciones, trabajando bajo un esquema de anidamiento institucional que respeta y acoge normas e intereses, diferentes pero interdependientes, fueron esenciales para la consolidación de un NSMD que hoy en día tiene reconocimiento mundial y que se ha convertido en un elemento clave para algunas comunidades afrocolombianas en sus procesos de reivindicación y de protección del derecho a la autodeterminación.

Palabras clave: minería, Colombia, oro verde, territorios colectivos, Chocó, , anidamiento institucional, sistema de gobernanza privado, certificación.

Abstract

The paper describes how the Oro Verde Program emerged, and how it has gained recognition as an innovative program that has successfully promoted improved social and environmental practices for small scale miners. The paper describes the local and regional context where the miners from Oro Verde are from, and attempts to explain how it was possible for two afro-colombian communities, two NGOs and a government agency to find alternative arrangements to overcome the challenges that result from the complexities of the Choco region in Colombia. The paper argues that one factor of success is the interaction

among participants to create a Non-State Market Driven Governance System. In the case of the Oro Verde Program, the norms created by the international system surrounding sustainable development were necessary for allowing the NGOs to bring financial resources into the project as well as opening the doors to isolated communities in Choco to an international market that valued sustainably produced products. Similarly, the national policies surrounding Green Markets and the existence of a government research institution, made the certification process possible and legitimate. Finally, having a law that recognized land rights to afro-Colombian communities and the community councils as local authorities, as well as customary laws about natural resource use and access within these territories was key for the viability of the project. All of these organizations, working as a nested governance system, that respected and embraced different but interdependent norms and interests, were key for the consolidation of a NSMD that has resonated throughout the world and that has become an element of some afro-Colombians' struggle to protect their rights for self-determination.

Key words: mining, Colombia, Oro Verde, collective titles, Choco, nested institutions, Non state market driven governance system, certification.

Introducción

En la región del Chocó colombiano, los mineros artesanales se han convertido en protagonistas de una iniciativa mundialmente reconocida llamada Oro Verde (Beavoir y Morales, 2011; El tiempo, n.d.; Oquendo, 2003). Oro Verde reúne a comunidades afrodescendientes que practican la minería a pequeña escala con técnicas artesanales que datan de la época de la Conquista. Estos mineros siguen estándares ambientales y sociales que están certificados por el sello Fairtrade-Fairmined [1] lo cual les ha dado reconocimiento local, nacional e internacional, así como beneficios económicos. Este sello permite que los miembros de las Unidades Mineras Familiares (UMF) puedan recibir hasta

un 15% más por el oro que extraen. Actualmente, cerca de 100 familias de dos consejos comunitarios [2] participan en el Programa Oro Verde.

El Programa Oro Verde es el resultado de una alianza entre dos consejos comunitarios, el Consejo Comunitario Mayor del Alto San Juan (ASOCASAN) y el Consejo Comunitario Mayor de Condoto (COCOMACOIRO), la organización de base Fundamojarras, la organización no gubernamental Amichocó, y el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico (IIAP). En el momento de su creación, uno de los principales retos del programa era el posicionamiento del “oro verde” en el mercado internacional como un producto diferente: primero porque el “oro verde” tiene unas características físicas idénticas a cualquier otro gramo de oro en el mercado, y segundo, por la falta de herramientas tecnológicas en las comunidades de base del Chocó. Esta situación implicaba la construcción de un valor agregado basado en atributos culturales y ecológicos de las prácticas mineras en estas comunidades, más allá del valor económico. Otro reto para el programa fue lograr operar en medio de dificultades locales, en donde la regulación y las acciones del gobierno generan conflicto con respecto al derecho a la explotación de los recursos naturales y donde las condiciones generales de pobreza y aislamiento dificultan el mejoramiento de las condiciones socioeconómicas de las comunidades locales.

A pesar de esta situación, el Programa Oro Verde surge como un ejemplo de gobernanza privada en donde los mineros cumplen con estándares sociales y ambientales, y en el cual toda la cadena de valor es monitoreada y se materializa a través de un proceso de certificación. Esto es lo que se denomina un sistema de gobernanza privado promovido por el mercado (SGPM) [3], en donde organizaciones, actores sociales y diferentes grupos de interés crean una comunidad que acepta “una regla común ya que es apropiada y justificable” (Bernstein & Cashore, 2007,p. 348). En estos términos, un factor de éxito del programa Oro Verde es la alianza entre organizaciones de diferentes niveles, cada una con autoridad propia, lo que les permite trabajar como un sistema de anidamiento institucional con alcance local, nacional e internacional, logrando así interacciones entre sistemas

políticos y culturales. Cada actor es necesario para superar los desafíos a los cuales se enfrentan las organizaciones y las comunidades locales en la región del Chocó.

Este artículo describe el contexto desafiante en el que surge Oro Verde y explica cómo este sistema de gobernanza privado promovido por el mercado logró evolucionar hacia un programa innovador que responde a las necesidades y expectativas de los diferentes actores involucrados. Entender el programa Oro Verde es importante para la sostenibilidad del mismo y también para otros proyectos e iniciativas de diseño de estándares y certificaciones de buenas prácticas sociales y ambientales.

Esto es especialmente relevante en un momento en el que los conflictos relacionados a la minería están incrementando y en donde organizaciones internacionales, nacionales y locales están buscando maneras de mitigar los problemas sociales y ambientales de la actividad.

Definición del sistema de gobernanza privado promovido por el mercado

Según Cashore, los SGPM son un sistema de gobernanza en donde los actores:

Dependen del mercado y de su cadena de valor como el ámbito institucional dentro del cual se confiere autoridad y a través del cual se dan luchas políticas. Cuando existen las condiciones para un SGPM, el cumplimiento es el resultado de incentivos del mercado e incluye una auditoría por parte de los grupos de interés que el SGPM busca regular, así como de otros grupos de interés clave, tales como grupos ambientalistas (2002, p. 504).

De acuerdo con Bernstein y Cashore (2007: 349), un SGPM implica un “[...] proceso de tres fases a través del cual el SGPM gana legitimidad política: iniciación (fase 1), generación de apoyo general (fase 2) y legitimidad política (fase 3)”, donde la existencia de un estándar no es suficiente. El tiempo y la interacción entre los diferentes grupos de interés son necesarios para que el SGPM logre legitimidad política.

El concepto de SGPM es importante en la discusión sobre Oro Verde porque permite entender los factores que contribuyeron al éxito parcial del programa, pero también los factores que definen si un programa como este puede perdurar en el tiempo.

Definición de un sistema de anidamiento institucional

En el marco de este artículo, un sistema de anidamiento institucional se refiere a una situación en la cual diferentes tipos de administraciones se ubican dentro de un nivel más alto. Cada nivel de gobernanza filtra o media los efectos de los cambios que ocurren en niveles superiores, moderando y adaptando el impacto de cualquier cambio que ocurra en esos niveles. Del mismo modo, los cambios que ocurren de manera independiente en los niveles inferiores no necesariamente tienen impacto en los niveles superiores (Howlett, 2003).

El concepto de anidamiento también proviene de Ocho Principios planteados por Elinor Ostrom (1990), quien en el octavo principio establece que un componente fundamental del manejo de los recursos naturales involucra la distribución de responsabilidades en diferentes niveles que están anidados y hacen parte de un sistema interconectado. Según Ostrom “establecer reglas en un nivel, sin reglas en los demás niveles, resultará en un sistema incompleto que no perdurará en el largo plazo” (1990: 108).

El Programa Oro Verde opera dentro de un sistema de anidamiento institucional el cual depende de las normas internacionales sobre desarrollo sostenible y responsabilidad corporativa; así como de un marco institucional nacional que promueve la gestión ambiental y un marco institucional local que protege los derechos y costumbres de los grupos étnicos en Colombia.

Contexto general de la región donde surge el Programa Oro Verde

El Programa Oro Verde surge en una región que es reconocida por las condiciones precarias en las que habita su población, pero también por su diversidad cultural y su riqueza ambiental y mineral. Estas condiciones han conducido a una situación donde se busca el cumplimiento de tres objetivos diferentes en materia de política pública contenidos en la Constitución Política de Colombia (Ayala, 2011): El respeto a la diversidad cultural (Art. 7, Art. 330), la conservación de la diversidad ecológica (Art. 79), y la extracción de recursos minerales para el desarrollo económico (Art. 58 y Art. 13, Código Minero).

El respeto a la diversidad cultural es un mandato de la Constitución promulgado en la Ley 21 de 1991 y la Ley 70 de 1993. La Ley 21 establece mecanismos de protección a la identidad cultural y los derechos de estas comunidades a través de requisitos de consulta previa. Si bien las comunidades étnicas tienen el derecho a establecer reglamentos internos, estos reglamentos deben enmarcarse dentro de la Constitución o cualquier otra ley de alcance nacional (Constitución 1991, Art 246). La Ley 70 reconoce el derecho a la propiedad colectiva de comunidades afrodescendientes que habitaron los terrenos baldíos de la nación. También establece a los consejos comunitarios elegidos localmente como autoridades de gobierno (Ley 70 de 1993, Art. 5).

La conservación de la diversidad ecológica en el Chocó es un mandato constitucional regido por la Ley 99 de 1993 (Art. 39). Dentro de los mecanismos para la implementación del mandato se consideró la obligación de colaborar con comunidades indígenas y afrocolombianas en la conservación y uso sostenible de los recursos naturales en la región. Adicionalmente, la Ley creó dos agencias gubernamentales para avanzar hacia el cumplimiento de este objetivo: la Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Choco (CODECHOCÓ) (Art. 21; Art 39) y el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico (IIAP) [4].

La región del Chocó ha sido reconocida por sus reservas minerales, particularmente de oro, platino y cobre. La minería se ha desarrollado en la región desde la Colonia y desde el 2001 el gobierno ha otorgado concesiones mineras a compañías multinacionales. En la actualidad hay 184 concesiones en el departamento del Chocó (Viana, 2011), y más del 80% del oro y platino en Colombia proviene de esta región (Unidad de Planeación Minero Energética, 2005: 60). El gobierno ha justificado el otorgamiento de títulos mineros bajo el principio constitucional que establece que la minería es de interés general (Ley 685 del 2001, Art. 13). Para avanzar con el cumplimiento de este objetivo existe el Ministerio de Minas el cual desarrolla la política minera nacional y sus entidades adscritas, principalmente la Agencia Nacional de Minerales y el Servicio Geológico Colombiano (antes Ingeominas).

A nivel departamental y local, el avance hacia los tres objetivos de política pública antes mencionados, depende de diferentes autoridades. De este modo en el Chocó existen los consejos comunitarios, encargados de administrar los territorios colectivos, las autoridades ambientales que administran los recursos naturales renovables y las autoridades mineras que administran los recursos naturales no renovables. A pesar de que la jurisdicción de las autoridades es diferente, el ejercicio de su autoridad se da dentro del mismo territorio. Esto ha llevado a un contexto legal y político en conflicto que genera obstáculos para alternativas de desarrollo como el Programa Oro Verde.

La siguiente sección describe diferentes tipos de desafíos que existen como resultado de la coexistencia de los objetivos de la política pública de conservación cultural y ambiental y explotación de los recursos mineros.

Conflictos en el territorio

A medida que las autoridades avanzan en la implementación del objetivo de la política pública que representan, cada una emite reglamentos y normas que, generalmente, no tienen en cuenta a las otras autoridades que también inciden en el territorio. Por ejemplo, dada su riqueza natural, el Chocó está bajo la figura de reserva forestal, lo cual implica una

prohibición de la minería, a menos que se realice la sustracción de la reserva por parte del Ministerio de Ambiente (Ley 2 de 1959; Decreto-Ley 2811 de 1974). Sin embargo, en algunos casos, como los de los municipios de Condoto y Tadó donde opera el Programa Oro Verde, parte del territorio se encuentra fuera de la reserva forestal, situación que resulta en solicitudes mineras legales que propician la presencia e impulso de la minería mecanizada ilegal en áreas que sí son parte de la reserva y que, por lo tanto, son de protección ambiental. Esta situación resulta en la intervención de la autoridad ambiental, cuya acción se reduce a la sanción, en vez de la promoción de dinámicas de legalización o formalización de los emprendimientos mineros. Esto genera conflicto, dado que la minería es una de las pocas alternativas económicas de la región, y por ende, no se trata solo de sancionar y cerrar estas operaciones, sino de generar alternativas económicas viables para las comunidades.

Por otra parte, la riqueza mineral de la región llevó al reconocimiento de áreas mineras en territorios indígenas y de comunidades negras, así como al otorgamiento de títulos mineros por parte de las autoridades, y al desarrollo y aceptación de la minería informal. Esta situación ha generado dificultades para los consejos comunitarios, los cuales están tratando de ejercer su derecho a la autodeterminación, dado que los procesos de consulta previa que establece la Ley 21 no se han desarrollado con todas las garantías que la ley establece (Rodríguez, 2011). Asimismo, las comunidades afrodescendientes involucradas en la minería artesanal por generaciones no son reconocidas ni legitimadas por las autoridades mineras y las áreas en las que llevan a cabo la minería no aparecen en el Registro Nacional Minero. Para las autoridades mineras esta figura sólo da acceso al ejercicio de prelación, a pesar de que la declaratoria de zona minera implica un reconocimiento de la tradición minera y define un área de usufructo minero para la comunidad negra. Adicionalmente, la existencia de títulos colectivos de comunidades afrodescendientes e indígenas también restringe y condiciona los tipos de proyectos de desarrollo que pueden darse en el área debido a los requerimientos de la consulta previa (Rodríguez, 2010). En este contexto, la implementación de las normas de aprovechamiento minero y de protección de la diversidad

cultural, ha restringido la autoridad de las diferentes entidades sobre el uso y manejo de los recursos naturales en el territorio.

La complejidad de la situación en el Chocó se acentúa por condiciones de pobreza y falta de gobernabilidad y de infraestructura en la región, que agudiza las condiciones de aislamiento. En Tadó y Condoto, los dos municipios en los cuales opera Oro Verde, el 62% y 86% de la población, respectivamente, tiene necesidades básicas insatisfechas [5] (DANE, 2010). Esto tiene implicaciones en la participación y la incidencia de las comunidades en los procesos de desarrollo de políticas locales y nacionales, así como en la defensa de sus derechos.

Los problemas de gobernabilidad y las condiciones de pobreza propician las actividades mineras ilegales y la violación de los derechos humanos. En particular, la minería mecanizada de pequeña escala se ha vinculado al tráfico de drogas, lavado de dinero y financiamiento de grupos armados ilegales. Además, el oro extraído de la minería de pequeña escala ha sido utilizado para financiar grupos guerrilleros y paramilitares (Defensoría del Pueblo, 2011). Estos grupos armados se involucran frecuentemente en el mercado del oro mediante extorsiones a mineros de pequeña escala (Semana.com, 2010).

Consolidación del Programa Oro Verde

Dada la complejidad de la situación alrededor de Oro Verde, es importante analizar cómo los consejos comunitarios, Fundamojarras, el IIAP y Amichocó lograron desarrollar un sistema para superar los desafíos existentes en el Chocó, entre ellos la existencia de múltiples autoridades que administran los recursos naturales, los diversos objetivos de política pública y las condiciones de pobreza y aislamiento. Una explicación gira en torno a la interacción entre los participantes para crear un sistema alternativo de gestión y administración de los recursos naturales basado en la autoridad y los intereses de los involucrados. Un sistema que se diferencia del *status quo* en donde las autoridades locales son altamente dependientes de las decisiones de las autoridades gubernamentales, en este

caso representadas por el Ministerio de Ambiente, la autoridad ambiental regional y el Ministerio de Minas, entre otros.

La historia de la conformación de Oro Verde muestra que las comunidades locales buscaron apoyo más allá de las autoridades encargadas de la administración de los recursos naturales y establecieron vínculos con otras organizaciones que en su mayoría eran ajenas y/o independientes del gobierno, pero que también tenían autoridad. Éstas hicieron alianzas estratégicas que les permitieron reconfigurar el sistema de administración de los recursos naturales creando un esquema de anidamiento institucional gobernado por un SGPM. Dentro de este nuevo sistema de gobernanza, las normas locales sobre el uso de recursos naturales por parte de las comunidades afrodescendientes fueron acogidas, las leyes y políticas nacionales fueron aplicadas y las normas internacionales relacionadas con productos y cadenas de abastecimiento sostenibles fueron implementadas. Los socios desarrollaron un sistema de anidamiento institucional motivado por las condiciones del mercado que ha permitido disminuir las potencialidades del conflicto entre los diferentes actores, y que ha legitimado la iniciativa ante las diferentes instituciones.

Esta reconfiguración ha facilitado a los consejos comunitarios diseñar e implementar un proyecto de desarrollo económico alineado con los diferentes sistemas de producción tradicional en sus áreas de intervención y mantener cierta independencia de la gestión de las autoridades mineras y ambientales. La alianza abrió un espacio para identificar un modelo de aprovechamiento y comercialización del oro que promoviera y materializara los intereses de todos los actores involucrados.

Superando desafíos a través de interacciones innovadoras

La superación de los desafíos se logró a través del sistema de gobernanza privado basado en un anidamiento institucional en donde normas e intereses de las organizaciones locales y comunitarias se enmarcaron dentro la institucionalidad étnica y ambiental de país, y esta a su vez, dentro de un contexto internacional en donde las tendencias del desarrollo sostenible y la responsabilidad ambiental corporativa se han posicionado.

En particular las organizaciones locales involucradas en la creación del Programa Oro Verde fueron los consejos comunitarios de ASOCASAN y COCOMACOIRO, creados poco después de la Ley 70 de 1993. Al mismo tiempo, la Fundación Las Mojarras (Fundamojarras) jugó un rol importante apoyando la creación de los consejos comunitarios y el fortalecimiento de las iniciativas de desarrollo comunitario. Tanto los consejos comunitarios como Fundamojarras estaban interesados en crear un modelo de negocio que promoviera su identidad cultural, que recogería sus costumbres, y que protegiera los recursos naturales, pero que también pudiera ser una fuente de ingresos y de empleo. Inicialmente se consideraron otras alternativas, además de la minería, como los productos no maderables y la agroforestería.

Durante la misma época en la que los consejos comunitarios fueron creados, la importancia ecológica del Chocó fue reconocida por la Ley 99 de 1993 y la creación del IIAP. Dentro de los mandatos que la Ley establecía, el IIAP debía trabajar para fortalecer y diseminar conocimiento, valores y tecnología relacionada con el manejo de los recursos naturales por parte de las comunidades étnicas. Este mandato legal, así como las relaciones personales que ASOCASAN tenía con el IIAP, definieron la participación del instituto de investigación en la discusión sobre el tipo de actividades en las que los consejos comunitarios deberían involucrarse.

El conocimiento técnico del IIAP, así como su posición dentro de la institucionalidad ambiental, fueron importantes para al análisis de oportunidades y riesgos asociados con

cada una de las alternativas. Durante este tiempo la “Política de Mercados Verdes” estaba siendo desarrollada, así como una serie de reglamentaciones sobre los sellos ecológicos y las certificaciones de procesos y productos de alimentos y ecológicos (Ministerio del Medio Ambiente, 2002). En este sentido, respaldado por la autoridad conferida por la normatividad y su posición como organización científica, el IIAP participó en el proceso dando lineamientos para desarrollar un sistema de certificación que garantizara el cumplimiento de prácticas ambientales y sociales de los mineros artesanales merecedores de un sello ambiental. La participación del IIAP legitimó la iniciativa de los socios dentro de la institucionalidad ambiental nacional.

Debido a que en este momento las discusiones estaban orientadas hacia el desarrollo de un producto sostenible que pudiera ser comercializado en “mercados verdes” nacionales e internacionales, las organizaciones locales y el IIAP buscaron individuos con experiencia en este tipo de iniciativas. Dado el acceso y reconocimiento del IIAP en círculos sociales y profesionales a nivel nacional, se logró establecer contactos con organizaciones involucradas en temas de comercio justo y se tuvo acceso a donantes, así como a mercados internacionales. Para ese entonces los productos certificados Fairtrade con certificaciones de manejo responsable de bosques, de pesca responsable y de agricultura sostenible, estaban siendo comercializados alrededor del mundo. El IIAP encontró un grupo de emprendedores sociales vinculados a la producción y comercialización de insumos orgánicos que, adicionalmente, estaban interesados tanto en el desarrollo socioeconómico del Chocó como en la protección ambiental. Estos emprendedores crearon la organización sin fines de lucro Amichocó.

En 1999 ya existía una alianza informal entre los consejos comunitarios, Fundamojarras, IIAP y Amichocó para analizar las diferentes alternativas y decidir sobre un proyecto que satisficiera los intereses de todos los involucrados. Después de varias discusiones, estudios, y visitas a la región, en el 2000 se decidió que la mejor decisión era la producción de “oro verde”, incorporando las prácticas ancestrales de minería de platino y oro (Corp. Oro Verde, 2009). Para obtener la certificación del IIAP, los mineros debían seguir lineamientos

sociales y ambientales basados en las técnicas de de la minería artesanal de las comunidades afro-descendientes, así como otros elementos de índole social necesarios, como por ejemplo formalizar el esquema asociativo, para el desarrollo del proceso de certificación fuera aceptable a nivel nacional e internacional, y que, además, representara los intereses de los diferentes socios.

Una vez acordados los criterios, avanzar con Oro Verde implicó una división de tareas y responsabilidades (Ostrom, 1990) entre los socios: los consejos comunitarios y Fundamojarras como responsables de mantener el apoyo de las comunidades y de organizar a los mineros artesanales, el IIAP como responsable de la verificación y certificación de las operaciones mineras y Amichocó como responsable de buscar donantes y de promover el “oro verde” en mercados en Colombia y en el exterior.

Esta división de tareas y responsabilidades empezó a dar resultados en el 2001. Mientras que el proceso organizativo en lo local continuaba, Amichocó logró atraer donantes como Oxfam dispuestos a apoyar el Programa Oro Verde. Con estos recursos los socios decidieron formalizar su relación y crearon la Corporación Oro Verde. El IIAP no participó como miembro fundador de la Corporación para no poner en juego su autoridad como instituto de investigación y certificador.

El resultado de toda esta gestión fueron 112 Unidades Mineras Familiares y/o Colectivas Sostenibles certificadas donde participan aproximadamente 700 mineros de Tadó y Condoto. Estos mineros recibieron entre el 2010 y 2011 la certificación de Fairtrade-Fairmined. De este modo, la experiencia de Oro Verde fue un insumo fundamental para el desarrollo de la certificación. Actualmente, Oro Verde vende en promedio 200.000 dólares al año en oro y platino a países como Inglaterra, Colombia, Holanda, Alemania y los Estados Unidos.

Conclusiones

El proceso que llevó a la consolidación de la Corporación Oro Verde revela la importancia de la generación de alianzas que trascienden las barreras políticas y culturales, así como las plataformas institucionales para crear un anidamiento institucional motivado por un NSMD. En este caso, las normas creadas por el sistema internacional alrededor del desarrollo sostenible fueron necesarias para que Amichocó captara recursos financieros hacia el Programa, y abriera el mercado internacional a las comunidades. De igual manera, las políticas nacionales sobre mercados verdes y el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico hicieron que el proceso de certificación fuera posible y legítimo dentro de la institucionalidad nacional. Finalmente, la Ley 70 fue clave para la viabilidad del proyecto porque dio reconocimiento a los derechos de propiedad sobre la tierra a las comunidades afrocolombianas. El trabajo de todas estas organizaciones como sistema de gobernanza que respetaba y acogía normas e intereses diferentes, pero interdependientes, fue fundamental para lograr establecer una cadena valor de oro responsable.

Este esquema de organización le permitió a la Corporación Oro Verde sobrepasar muchos de los desafíos que enfrentan organizaciones independientes en el Chocó. La manera en que se generó un anidamiento institucional, donde las diferentes organizaciones se complementaron para establecer un NSMD, originó una división clara de responsabilidades y permitió a los diferentes socios superar limitaciones financieras, técnicas, de infraestructura, de capital humano y de condiciones complejas y conflictivas de la política pública en el Chocó. Esto evidencia que en el Programa Oro Verde hubo un proceso de consolidación de un NSMD cuyo reto principales mantener el apoyo y la legitimidad política.

Actualmente el mayor reto para el Programa Oro Verde es mantener y fortalecer la autoridad y el apoyo en todos los niveles. Parte del desafío implica seguir construyendo apoyo dentro de las comunidades locales, pero también dentro de Colombia y los consumidores para ganar legitimidad política. A nivel local, los intereses de los miembros

de la comunidad y los consejos comunitarios tienen que estar alineados. A nivel nacional, los socios deben continuar trabajando en el posicionamiento y legitimación de la iniciativa. Internacionalmente es necesario buscar apoyo y reconocimiento del oro como un producto verdaderamente sostenible. En este sentido, tener en cuenta los intereses y las necesidades de todos los actores del sistema de Oro Verde en todos los niveles, es fundamental para continuar con el fortalecimiento del sistema de gestión y administración de recursos naturales en esta región, así como la participación de consumidores en este tipo de iniciativas.

Pensando en la expansión de sistemas productivos certificables similares al de Oro Verde, la territorialidad es un eje de análisis fundamental para la comprensión de los retos en la implementación, pero también las posibles transformaciones que estas comunidades puedan vivir. En el caso de Oro Verde, entre los mineros artesanales que participan del programa, el hecho de adscribirse a los procesos de certificación, ha estimulado la organización social y a su vez la permanencia en el territorio. Adicionalmente, los Consejos Comunitarios han tenido que plantearse un sistema productivo más planificado y a la vez más redistributivo, lo que ha llevado al desarrollo de sistemas de gestión con un registro ordenado de la producción del metal, de las formas de organización comunitaria, de las condiciones de vida de los mineros y sus familias, de las posibilidades tecnológicas, e incluso, involucrarse con otros proyectos productivos existentes al interior de los predios. De esta manera, la certificación ha significado la posibilidad de avanzar en la implementación de la figura de Territorio Colectivo de Comunidades Negras, en la medida en que se generan procesos de control y vigilancia, empoderamiento económico y político sobre sus territorios a través del posicionamiento y reconocimiento de las capacidades organizativas y administrativas de los consejos comunitarios.

La experiencia del Programa Oro Verde demuestra que, aunque el establecimiento del esquema de certificación es importante, su viabilidad y sostenibilidad en el tiempo depende de que éste logre incorporar los intereses y necesidades de las comunidades locales y se

generen alianzas con otras entidades gubernamentales y no gubernamentales a nivel nacional e internacional.

Notas

[1] Las certificaciones Fairtrade y Fairmined fueron creadas por Fairtrade International (FLO) y la Alianza por la Minería Responsable (ARM). Las operaciones mineras se deben comprometer a seguir lineamientos laborales, de gobierno, ambientales y de género.

[2] Los consejos comunitarios son organizaciones creadas por ley para gobernar los territorios colectivos de comunidades afro-descendientes (Ley 70 1993 s.f. Art. 5).

[3] En inglés: "non-state market driven system" (NSMD).

[4] El IIAP tiene la función de promover el conocimiento de los recursos naturales renovables y del medio ambiente de la región chocoana y su utilización, fomentar el uso de tecnología apropiada y dictar disposiciones para el manejo adecuado del singular ecosistema chocoano y el aprovechamiento sostenible racional de sus recursos naturales renovables y no renovables, así como asesorar a los municipios en el proceso de planificación ambiental y reglamentación de los usos del suelo y en la expedición de la normatividad necesaria para el control, preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural de las entidades territoriales.

[5] Usualmente utiliza indicadores directamente relacionados con cuatro áreas de necesidades básicas de las personas (vivienda, servicios sanitarios, educación básica e ingreso mínimo), disponibles en los censos de población y vivienda

Referencias citadas

Ayala, Helcias (2011). "Conflictos ambientales generados por la minería en área de influencia de la reserva forestal del pacífico" (Sin publicar).

Beauvoir, Charlotte y Lorenzo Morales (2011). "El oro verde del Chocó". Disponible en <http://www.uniandes.edu.co/component/content/article/322-mineria> (visitada el 10 de enero de 2013).

Bernstein, Steven y Benjamin Cashore (2007). "Can non-state global governance be legitimate? An analytical framework". *Regulation & Governance*, No.1, pp. 347-371.

Cashore, Benjamin (2002). "Legitimacy and the Privatization of Environmental Governance: How Non-State Market Driven (NSMD) Governance Systems Gain Rule-Making authority". *Forest Policy and Governance*, No. 4, Vol.15, pp. 503-529. Disponible en http://yale.edu/forestpolicyandgovernance/pdfs/2002/02_new_gove_nmsd.pdf (visitada el 16 de enero de 2013).

Colombia (1974). *Decreto 2811 de 1974*. Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente. Bogotá: Presidente de la República de Colombia.

Colombia (1959). *Ley 2 de 1959*. Por medio de la cual fueron declaradas para el desarrollo de la economía forestal, la conservación de las aguas, los suelos y la fauna silvestre. Bogotá: Congreso de Colombia.

Colombia (1993) *Ley 70 de 1993*. Por medio de la cual se reconocen a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción, el derecho a la propiedad colectiva. Bogotá: Congreso de Colombia.

Colombia (1991) *Ley 21 1991*. Por medio de la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76a. reunión de la Conferencia General de la O.I.T., Ginebra 1989. Bogotá: Congreso de Colombia.

Colombia (1993) *Ley 99 1993*. Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones. Bogotá: Congreso de Colombia.

Colombia (2001) *Ley 685 2001*. Por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones. Bogotá: Congreso de Colombia.

Corporación Oro Verde (2009). Oro Verde: Minería Artesanal Responsable en Chocó.

DANE (2010). "Censo General 2005". Disponible en http://www.dane.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=307&Itemid=124 (visitada el 5 de enero de 2013).

Defensoría del Pueblo (2011). *La Minería de Hecho en Colombia*. Disponible en <http://www.defensoria.org.co/red/anexos/publicaciones/mineriaColombia.pdf> (visitada el 10 de diciembre de 2012).

El Tiempo (s/f). "ONU premia a chocoanos que se ganan la vida con el "oro verde"". *El Tiempo*. Disponible en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-3849069> (visitada el 29 de septiembre de 2011).

Howlett, Michael (2003). "Understanding National Administrative Cultures and Their Role in Administrative Reform: A Neo-Institutional Model of Administrative Styles". Disponible en <http://www.sfu.ca/~howlett/turkey.pdf> (visitada el 6 de diciembre de 2012).

Ministerio del Medio Ambiente (2002). "Plan Estratégico Nacional de Mercados Verdes." Disponible en

http://www.minambiente.gov.co/contenido/contenido_imprimir.aspx?catID=151&conID=293&pagID=141 (visitada el 10 de diciembre de 2012).

Molano, Alfredo y Ricardo Gutierrez (2011). "Minería: locomotora sin control." El Espectador, Septiembre, 29. Economía. Disponible en

<http://www.elespectador.com/impreso/negocios/articulo-245791-mineria-locomotora-sin-control> (visitada el 13 de enero de 2013).

Oquendo, Catalina (2003). "La Magia del Oro Verde." El Tiempo. Mayo, 27. Disponible en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-978100> (visitada el 19 de septiembre de 2011).

Ostrom, Elinor (1990). *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*. New York: Cambridge University Press.

Rodriguez, Gloria Amparo (2011). "La consulta previa en medidas legislativas: perspectivas desde la jurisprudencia constitucional". Disponible en

<http://es.scribd.com/doc/61560169/La-Consulta-Previa-en-Medidas-Legislativas-PDF> (visitada el 10 de enero de 2013).

Semana (2010). "La maldición del oro". Disponible en <http://www.semana.com/nacion/maldicion-del-oro/137125-3.aspx> (visitada el 29 de octubre 2012).