

POLÍTICA PÚBLICA DA MINERAÇÃO DE OURO E AS ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS NA COLÔMBIA: O ATOR ESQUECIDO

Luis Alberto Galeano Escucha¹

1. Professor catedrático do curso de graduação em Administração Pública e diretor do projeto de pesquisa em “Liderança participativa no pós-conflito” da Escuela Superior de Administración Pública -ESAP- (Bogotá, Colômbia). Mestre em Direito Ambiental e Políticas Públicas na Universidade Federal de Amapá-UNIFAP (Macapá/AP, Brasil); formação em Administração Pública da Escuela Superior de Administración Pública -ESAP- e História da Universidad Nacional de Colombia (Bogotá, Colômbia).

RESUMO: O presente trabalho consiste em um estudo de revisão da literatura sobre as implicações da relação de mineração de ouro com as organizações criminosas na Colômbia, no marco de uma política pública de mineração de ouro que procurava ajudar no crescimento econômico do país, esquecendo um ator que também procurava novas fontes de financiamento, por causa da perda de lucros do tráfico de drogas, gerando como consequências fragmentação social, danos em ecossistemas estratégicos naturais e a perda de soberania e legitimidade do Estado colombiano.

Palavras-chave: Política pública mineira; mineração de ouro; organizações criminosas; mineração criminal; fragmentação social.

ABSTRACT: This paper consists of a literature review study on the implications of the relationship of gold mining with criminal organizations in Colombia as part of a public policy gold mining seeking to leverage the country's economic growth, forgetting one actor who also sought new sources of funding, because of the loss of income from drug trafficking, generating consequences as social fragmentation, damage to natural ecosystems and strategic loss of sovereignty and legitimacy of the Colombian state.

Keywords: Mining policy; gold mining; criminal organizations; criminal mining; social fragmentation.

Sumário: 1. Introdução – 2. Política pública da mineração de ouro – 3. O ator esquecido – 3.1. O relacionamento: mineração e organizações criminosas – 3.2. Modus operandi – 3.3. Resposta do Estado – 4. Consequências – 5. Considerações finais – 6. Referências.

Política Pública da Mineração de Ouro e as Organizações Criminosas na Colômbia: O Ator Esquecido

Sumário: 1. Introdução – 2. Política pública da mineração de ouro – 3. O ator esquecido – 3.1. O relacionamento: mineração e organizações criminosas – 3.2. Modus operandi – 3.3. Resposta do Estado – 4. Consequências – 5. Considerações finais – 6. Referências.

1. Introdução

O desenvolvimento de uma política pública tem uma série de aspectos, fazendo que seja reformulado e redefinido até mesmo ser completamente mudado, por isso, as políticas públicas não são estáticas. Neste contexto, o desenvolvimento de políticas públicas de mineração na Colômbia, especialmente o capítulo sobre o ouro, foi uma aposta que o estado da Colômbia lançou para alavancar o desenvolvimento econômico, no entanto, existe um ator que não foi pensado nessa política pública, ponto em que o Estado não foi capaz de responder de forma eficaz. Esse ator foi resultado de um processo que também estava relacionado com a mineração, e por ter sido esquecido acarretou na submissão de uma grande parte da população que estava envolvida nesta atividade.

Um aspecto que se destaca neste tema são os atores envolvidos na mineração, que vão desde empresas multinacionais, empresas colombianas, artesãos, garimpeiros e grupos ilegais. Este último encontrou na mineração uma maneira de recuperar a renda perdida em outros negócios. A droga, que era a principal fonte de financiamento para essas organizações, foi deslocada pela mineração de forma gradual.

As organizações criminosas têm pelo menos duas maneiras de se relacionar com a mineração de ouro na Colômbia. A primeira é relacionada com a mineração legal, estabelecendo extorsão aos empreiteiros ou empresas que extraem. A segunda é relacionada à mineração ilegal, também relacionada com a extorsão das pessoas sem as autorizações legais, que queiram instalar suas máquinas em locais de mineração extrativistas. Em ambos os casos se pode estabelecer, com efeito, um claro domínio sobre o território, o que prejudica o controle estatal eficaz sobre os recursos naturais.

Neste sentido, este trabalho tem como objetivo determinar as relações que existem entre organizações criminosas e a mineração de ouro no marco de uma política pública de mineração de ouro na Colômbia, que é uma aposta que procura consolidar o setor mineiro como um impulsor da economia nacional. Além disso, se estabelece como pergunta norteadora: qual é a consequência da exploração de ouro pelas organizações criminosas na política pública de mineração de ouro na Colômbia?

Este estudo se faz a partir de estudos jornalísticos, principalmente aqueles que denunciaram este flagelo, relatórios de organizações não governamentais sobre as dinâmicas dos conflitos na Colômbia e de entidades de controle que fazem estudos sobre os resultados das políticas do executivo.

Para fazer este trabalho em primeiro lugar, será retratada a política pública mineira de ouro na Colômbia, em seguida, a mineração de ouro e as organizações criminais em termos de: relacionamento, modus operandi e resposta do Estado. Finalizando, como se estabeleceram as consequências econômicas, sociocultural, ambiental e política deste fenômeno.

2. Política pública da mineração de ouro

A mineração de ouro na Colômbia novamente tornou-se uma das áreas mais importantes da economia nacional. Por isso, no governo do presidente Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) e atualmente com Juan Manuel Santos Calderón (2010-2014) tem um especial interesse no desenvolvimento da exploração, sendo observado na geração de uma política pública específica sobre o assunto, onde no governo de Juan Manuel Santos foi estabelecido como uma prioridade do Plano Nacional de Desenvolvimento: “Prosperidad para Todos, 2010-2014”¹. Como resultado dessas políticas públicas, no indicador de titulações para fazer mineração concedida pela autoridade de mineração tem aumentado significativamente nos últimos anos², gerando bonança, mas também miséria e aprofundamento dos conflitos territoriais.

Uma explicação deste interesse é gerada pelo “boom da mineração”, onde a produção aumentou significativamente de 15 toneladas em 2007 para 66 em 2012. Neste sentido se encontra: “Na última década, o peso da grama de ouro aumentou de \$ 16.000 [US\$ 8,64] para quase 87.000 [US\$ 47]”. (REVISTA SEMANA, 2013)³. Por sua parte, El Instituto de Ciencia Política, em seu Observatório Legislativo, fala sobre a importância da mineração para o atual governo na Colômbia:

O setor de mineração na Colômbia, uma das cinco locomotivas do presidente Juan Manuel Santos, tem despertado grande interesse por suas implicações econômicas, como ambientais e sociais. Um crescimento significativo deste setor e do compromisso do governo nacional, além de converter esse setor da economia em um dos pilares de finanças públicas promove outras áreas importantes, como a inovação em ciência e tecnologia (ICP, 2012, 1)⁴.

Em termos de política pública pode-se estudar a gênese, desenvolvimento e mudanças na política nacional de mineração na Colômbia, que gera uma série de leis que buscam controlar o exercício dessa atividade, com um desenho institucional que responde às demandas de setor com normatividades importantes do meio ambiente, para fazer uma exploração sustentável.

A institucionalidade no setor da mineração na Colômbia, um dos 19 setores da estrutura do Estado, inclui o Ministério de Minas e Energía, com o Vice-ministério de Minas e as dependências de apoio nas Direções Técnicas de Mineração Empresarial e Formalização Mineira, a Oficina de Assessoria Jurídica e a Oficina de Assuntos Ambientais e de Comunidades, assim como as seguintes entidades no setor: Agencia Nacional de Minérios,

¹ O plano de desenvolvimento na Colômbia é um instrumento de planejamento do governo nacional para seus quatro anos de governo. No resumo executivo do plano se estabelece umas locomotivas para o crescimento econômico e para gerar emprego, onde o setor mineiro-energético é uma oportunidade de extração de riquezas dos recursos naturais com responsabilidade sustentável. O plano prevê a criação de uma institucionalidade forte, desenvolver estratégias para melhorar a produtividade, segurança e impulsar a formalização dos garimpeiros artesanais. A aposta do plano é procurar um crescimento econômico de 6,2% para o final de quatros anos (2014) de governo de Juan Manuel Santos (DNP, 2010).

² No ano de 2012 o número de titulações foi de 1.953 de acordo com a base de dados de titulações mineiras do Ministerio de Minas y Energía (LA SILLA VACÍA, 2012), enquanto para o ano de 2010 as titulações foram pouco maiores que 1.000. (INSUASTY, GRISALES, GUTIERREZ, 2014).

³ Tradução do autor.

⁴ Tradução do autor.

Serviço Geológico Colombiano e Unidade de Planeación Minero Energética–UPME (MME, 2017).

A componente central da política pública de mineração na Colômbia é a busca da expansão da renda mineira que vai para o Estado e seu uso sábio para promover o desenvolvimento humano sustentável. Desenvolve-se, entre outros, os seguintes planos, programas e projetos (MME, 2017): Política Nacional de Segurança Mineira, Programa de Modernização da Mineração Artesanal, Política para Melhoramento da Produtividade e a Competitividade Mineira, Programa Nacional de Formalização da Mineração, Projetos Zonas em Compatibilidade com a Mineração e Política Social Mineira.

Normativamente (GARAY, 2013) encontra-se o Código Nacional de Mineração, Lei 685 de 2001, que foi alterada pela Lei 1.382 de 2010, no entanto, esta alteração foi declarada inconstitucional pela Corte Constitucional em Sentença C-366 de 2011, porque foi omitida a consulta com as comunidades étnicas. Por esta razão, e tentando encontrar um quadro jurídico claro para o desenvolvimento da mineração, o Governo Nacional, em uma medida de emergência, emitiu quatro decretos de emergência com força de lei (933, 934, 935 e 943 de 2013). Esses decretos regulamentaram: a formalização da mineração tradicional e mudança de conceitos do glossário mineiro; que as zonas excluídas e restringidas para fazer mineração são competência exclusiva da autoridade mineira e ambiental; as áreas livres para realização de mineração, estabelecidas pela autoridade mineira; o estabelecimento de extensões dos períodos de exploração e contratos de concessão.

Entende-se que a política pública de mineração, que tem um capítulo dedicado à extração de ouro, deve tentar trabalhar em coordenação com outras políticas públicas, procurando uma coerência administrativa, sobre os princípios da subsidiariedade, apoio mútuo e coordenação com as políticas públicas ambientais, sociais, políticas e econômicas do nível nacional e territorial.

No entanto, desordem e falta de capacidade institucional foram levando a conceder os direitos de mineração em áreas ambientais estratégicas, onde o principal resultado da desordem institucional, ou de origem, é a falta de uma política coordenada e inclusiva, onde as tentativas de formar uma estratégia para a gestão racional dos recursos minerais e do seu impacto social, ambiental e econômica no curto, médio e longo prazo.

3. O ator esquecido

Em toda política pública precisa-se que sejam pensados em seu desenho e formulação, cada um dos atores que tem um relacionamento com ela, assim as políticas públicas ficam mais fortes diante de possíveis eventualidades e fenômenos. Sobre isto, Leonardo Secchi afirma que os atores relevantes em um processo de política pública são aqueles que têm capacidade de influenciar, direta ou indiretamente, o conteúdo e os resultados da política pública. O analista de políticas públicas deve ser capaz de identificar os atores no processo de políticas públicas, bem como os padrões de relacionamento entre os atores (SECCHI, 2010).

Ou seja, as organizações criminosas não são agentes para a formulação ou tomada de decisão das políticas públicas de mineração na Colômbia, mas é um ator que tem uma forte influência no desenvolvimento da política, já que está envolvido no processo de extração de maneira direta ou indiretamente. A relação entre as organizações criminosas com a mineração de ouro se tornou pauta de agenda pública devido pesquisas jornalísticas e denúncias de vítimas da chamada mineração criminal.

Na Colômbia, os jornais são um dos maiores atores denunciadores de fenômenos associados com o conflito no país, nesse sentido, especialmente a Revista Semana (2013) realizou uma série de reportagens intitulada “Ouro e crime”, que era o primeiro a abordar a relação da mineração de ouro com organizações criminosas. Entre os aspectos mais importantes destas investigações da Revista Semana, estão: primeiro, descobriram que mais da metade dos municípios onde têm ouro, há presença de organizações criminosas, “Na maioria das regiões produtoras de ouro do país estão presentes guerrilha e grupos criminosos. Em quase todos os 20 municípios que registraram mais ouro, extorsão e abuso são uma constante” (REVISTA SEMANA, 2013)⁵.

Em segundo lugar, em alguns lugares se faz exploração diretamente no negócio, e também com o uso de intermediários para obter os títulos de mineração. Em terceiro lugar, um dos modus operandi mais comum é a extorsão de grandes concessões mineiras como a garimpeiros informais e artesanais. Em quarto lugar, se tem conhecimento de ganho das organizações criminosas por este negócio entre 350 mil e dois milhões de dólares, que é conseguido em um só lugar produtor, como é o departamento de Antioquia, noroeste do país.

Agora frente à resposta do Estado, a pesquisa na Revista Semana (2013), indica que as autoridades não têm condições de enfrentar o fenômeno, pois na maioria dos casos, a mineração de ouro é feita em lugares remotos e de difícil acesso. Acusação em matéria penal ambiental é sacrificada porque os crimes são liberados da prisão, e a chegada de especialistas para verificar o impacto ambiental é complexa. Diante desse fenômeno, o ministro de minas Amilkar Acosta afirmou que: “[...] vários fatores ajudam a não ter uma maior eficácia no combate a este flagelo [mineração ilegal], que juntamente com o contrabando se tornaram uma das principais fontes financiamento de grupos ilegais, chame-se de guerrilha ou de grupos criminosos” (KIENYKE, 2014)⁶.

3.1. O relacionamento: mineração e organizações criminosas

Então, a pergunta que se pode fazer é: por que resulta interessante para as organizações criminosas a exploração de ouro? Como resultado da diminuição da renda do tráfico de

⁵ Tradução do autor.

⁶ Tradução do autor.

drogas, as organizações criminosas existentes na Colômbia, agora procuram novas fontes de financiamento ou fazendo uso daquelas que ocuparam o segundo lugar, onde a exploração de mineração de ouro foi gradualmente substituída à primazia da renda às drogas. Nesta operação se pode conseguir uma forma eficaz e eficiente de gerar lucro, aprofundando a falta de controle efetivo dos recursos naturais pelo Estado colombiano, que tem procurado resolver este flagelo principalmente através de perseguição penal, como o fortalecimento e gerando políticas públicas na mineração de ouro. No entanto, esses processos de articulação gerou uma fragmentação social que afeta tanto os mineiros nacionais e empresas estrangeiras, como garimpeiros que atuam legalmente e ilegalmente, e até mesmo causam danos significativos aos territórios onde são registadas essas práticas.

Antes de prosseguir, é importante esclarecer o conceito das organizações criminosas, elas podem ser definidas como: “[...] são significativamente armadas, desenvolvem atividades de controle de grandes empresas não legais e predação subsidiárias dos mesmos, e que muitas vezes usam a violência como mecanismo de disciplina interna, delimitação de áreas específicas de influência e de intimidação de coerção unilateral e de terceiros para manter as condições operacionais necessárias para suas atividades” (TORRIJOS, 2010, 130)⁷.

No entanto, para estabelecer um consenso sobre a definição de uma organização criminosa, então se pode recorrer à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, feita em Palermo (Itália) no ano 2000, em seu segundo artigo, estabelece a definição do “grupo criminoso organizado”: “[...] um grupo estruturado de três ou mais pessoas que existam por algum tempo e atuando concertados com o propósito de cometer um ou mais crimes graves ou infracções estabelecidas em conformidade com a presente Convenção, a fim de grupo obter, direta ou indiretamente, um benefício financeiro ou material” (ONU, 2004, 5)⁸.

Para entender melhor o porquê do fenômeno de relacionamento é preciso fazer uma aproximação a algumas pesquisas desenvolvidas por organizações não governamentais que estudam a dinâmica do conflito na Colômbia. Por exemplo, a Corporación Nuevo Arco Iris juntamente com a Fundación Avina Colombia, em resumo dos estudos mais específicos sobre o fenômeno, eles concluem:

[...] o principal fator da violência coletiva observada [relacionada à atividade de mineração] é a deficiência das instituições e regras que regem os cenários onde tem relacionamento as atividades extrativistas e violência coletiva ligada a grupos armados ilegais. [...] Os atores armados mudam e ajustar seus objetivos estratégicos e táticos na presença de atividades de mineração, a fim de maximizar os benefícios esperados através dos mecanismos de predação de ativos e rendas que se desenvolveram ao longo de sua carreira como grupos armados ilegais. [...] O efeito da presença de atividade de mineração em áreas onde as limitações do Estado para garantir a lei, a ordem que leva à presença de grupos armados ilegais, foi atenuado para as empresas formais com capacidade de organização e de alto nível técnico, mas não e para os setores de produção de unidades de mineração e outros de atividade econômica, alguns dos quais foram vítimas não só de renda, mas também a predação de seus ativos por atores violentos (CNAI e FAC, 2012, 120-121)⁹.

⁷ Tradução do autor.

⁸ Tradução do autor.

⁹ Tradução do autor.

Enquanto isso o Instituto de Ciencia Política, indica a importância da mineração ilegal e como ele tornou-se progressivamente em uma importante fonte de financiamento para as organizações criminosas e grupos guerrilheiros:

[...] a mineração ilegal se apoderou como um negócio lucrativo para os grupos armados ilegais e crime organizado, especialmente como resultado da guerra às drogas, que por décadas foi uma das suas principais fontes de financiamento. Atualmente guerrilhas e organizações criminosas (Bacrim), herdeiros das estruturas dos grupos paramilitares, consideram rentável cada vez mais o controle da mineração e comércio de sua produção, a ponto de não só regulamentar através de armas desta atividade econômica, mas começaram a adquirir suas próprias escavadeiras e outras máquinas (ICP, 2012, 3)¹⁰.

A origem da relação que dá vida ao fenômeno é possível entender-se pelas disputas tradicionais de gangues pelo controle do tráfico de drogas se juntaram a disputa por o controle no ouro: “A corrida do ouro começou em 2009, quando o preço internacional começou a subir em 2011 para chegar a um nível que era o dobro do preço de 2008. Rentabilidade de mineração ilegal é tal que roubou fundos e recursos humanos no cultivo, processamento e tráfico de drogas na costa do Pacífico e outras regiões” (PEREZ e MONTOYA, 2013, 16)¹¹. Por isso, algumas fontes estimam que a partir de 2012 a mineração ilegal se tornou uma importante fonte de financiamento para as organizações criminosas.

Ao tornar-se uma das principais fontes de financiamento, o desenvolvimento da atividade gera ocorrências como “[...] o controle Bacrim [organização criminosa] focada em renda derivada da atividade de mineração, que os pagamentos de extrato de renda e utilização de máquinas, como pela comercialização do ouro obtido” (PEREZ e MONTOYA, 2013, 19)¹².

Por enquanto, em um estudo sobre a dinâmica do conflito armado em uma região do departamento de Antioquia, noroeste na Colômbia, se declarou frente à relação de organizações criminosas e a mineração de ouro:

[...] os grupos armados ilegais têm mostrado um crescente interesse na mineração ilegal como fonte de financiamento. Nos últimos cinco anos, houve uma grande mineração de ouro no departamento de Antioquia explicado pelo aumento do preço do ouro, devido ao aumento da crise internacional. Este aumento, que se expressa tanto no setor legal e ilegal, junto com a sua rentabilidade crescente, resultaram em grupos armados ilegais interessados na captura de alguns dos lucros derivados dessa atividade. Assim, os grupos armados estariam recebendo altas rendas e mineração ilegal através de extorsões pelo uso de máquinas, também tendo suas próprias minas, principalmente nos municípios de El Bagre, Zaragoza e Nechí (FIP, USAID, OIM, 2014, 46)¹³.

Então, pode-se concluir que as organizações criminosas precisavam substituir ou aumentar as rendas perdidas pelo enfraquecimento do comércio de drogas, coincidindo com o aumento dos preços internacionais do ouro e a implementação de políticas públicas de mineração de ouro que buscam ajudar o crescimento econômico no país. Paradoxalmente, as

¹⁰ Tradução do autor.

¹¹ Tradução do autor.

¹² Tradução do autor.

¹³ Tradução do autor.

áreas onde as maiorias das minas de ouro ficam, combinam dois aspectos: primeiro, a influência das organizações criminosas ou guerrilheiras e, segundo presença baixa do Estado. Os itens acima foram os principais ingredientes fundamentais para a receita do fenômeno da mineração criminal.

3.2. Modus operandi

Em primeiro lugar se pode fazer uma classificação interessante do envolvimento das organizações criminosas na mineração de ouro, a classificação é feita no âmbito de um projeto de pesquisa sobre o impacto dos grupos armados ilegais na tributação da mineração aurífera em municípios do departamento de Antioquia:

- a. A exploração que ocorre diretamente nas áreas remotas onde grupos armados têm uma longa presença e as autoridades estão pouco presente, ou se não, em áreas onde a “conhecem”. Se apresentam para investir em máquinas (escavadeiras, dragas) para extrair ouro de suas próprias minas (caso organizações criminosas).
- b. A exploração que ocorre indiretamente quando extorquir garimpeiros médios e pequenos e empresas formais e informais, nacionais e multinacionais. O efeito da extorsão é a prestação de segurança privada ou de “proteção” nos lugares onde os mineiros trabalham.
- c. Financiamento Criminal através de empresas de fachadas, aparentemente vêm legalmente através de empresas que obtiveram concessões e licenças de exploração (FRANCO, 2013, 56-57)¹⁴.

É possível identificar em seus modus operandi duas formas de busca de rendas: extorsão é a primeira e a segunda é a produção. Na primeira é feita coleta de dinheiro a todos os atores envolvidos no setor de mineração, empresários, empresas, prestadores de serviços, garimpeiros, e até mesmo pequenos garimpeiros ilegais, que muitas vezes ficam associados a uma mineração de subsistência.

Neste sentido, o pagamento de dinheiro permite que se possa ingressar nas minas os garimpeiros e o maquinário necessário, que por sua vez torna-se um serviço de segurança privada. A segunda forma, fala de sua própria produção de organizações criminosas, onde eles estão procurando as máquinas, pessoas, muitos deles em uma espécie de escravidão moderna, e manter os lucros que deixam todo o desenvolvimento da produção a custos muito baixos.

3.3. Resposta do Estado

Mary Pardo (2012), em uma visão geral de mineração na Colômbia, afirma que “A falta de fiscalização da atividade mineral hoje pela Agência Nacional Minera (ANM) - é, talvez, uma das maiores dores de cabeça no setor, cuja principal consequência é a informalidade, o que levou a novas tentativas do governo para formalizar a mineração e combater a mineração criminosa” (PARDO, 2012)¹⁵. Ela argumenta que o governo da Colômbia decidiu combater a mineração criminosa impondo “licenças prévias e restrições à importação de máquinas usadas para a mineração criminosa” e criminalização do delito de mineração ilegal no código penal, através da reforma, sobre isso, ela pergunta se o governo tem o pensamento de que os garimpeiros cujos meios de subsistência é essa atividade também são pessoas criminosas.

Em um relatório com investimentos da Contraloría General de República (instituição de controle fiscal do Estado) fala da mineração feita por organizações criminosas, como a

¹⁴ Tradução do autor.

¹⁵ Tradução do autor.

mineração criminal, sobre isso fala: “[...] enquanto a mineração ilegal e criminosa continua sem que o Estado, a partir de algumas prisões e confisco de equipamentos, pode conter seu estímulo pelos altos preços do ouro no mercado internacional” (GARAY, 2013, 198)¹⁶, assim mesmo:

Na medida em que persistem os preços do ouro atuais no mercado internacional, vai continuar a aprofundar o fenômeno da mineração criminosa e ilegal. Nem a execução do programa de mineração nascente, nem as regras para combater a criminalidade, a ilegalidade vai conseguir parar uma atividade que gera renda de subsistência para milhares de garimpeiros tradicionais e informais e ganâncias extraordinárias para os grupos ilegais que lucram com este negócio (GARAY, 2013, 199)¹⁷.

A resposta do Estado é basicamente um processo de ação criminal, onde os atores não estão necessariamente presos por crimes ambientais, mas por outros crimes como assassinato, tráfico de drogas, o enriquecimento ilícito, etc. As investigações de jornalistas começaram a mostrar a magnitude do problema, e antes greves de pequenos garimpeiros começaram a pensar em novas formas de ação, como contextos de ação penal inteligente associada com o desenvolvimento da investigação criminal. Também foram pensadas reformulações políticas públicas de mineração na Colômbia, especialmente no capítulo de exploração de ouro.

¹⁶ Tradução do autor.

¹⁷ Tradução do autor.

4. Consequências

Pode-se falar de quatro níveis de consequências que deixa esse relacionamento. A primeira é política, que corresponde à captura do poder local, ou seja, que estas organizações procuram colocar seus membros no governo local, de modo que nenhum controle é exercido por parte das autoridades locais, também se procura licenciamento sem os procedimentos legais adequados, o fenômeno começa a chamar pelos jornais como a “Bacrim-política”.

A pesquisadora do Observatorio del Conflicto Armado, da Corporación Nuevo Arco Iris, Angélica Arias (2011), em um estudo de fatores de risco eleitorais nas eleições regionais de 2011, indica as áreas de risco pela presença e as ações de organizações criminais com interesses na mineração, diz que na região da Costa do Caribe (norte na Colômbia), tem este fenômeno, e que alguns partidos políticos têm proibido fazer propaganda eleitoral, como nos departamentos de Santander (nordeste) e do sul de Bolívar (norte). O documento assinala que as intenções políticas de organizações criminosas são de interesse do poder local.

A segunda econômica, que é a perda de enormes rendas para o governo nacional e, em alguns casos, a degradação do sustento básico das famílias pobres. Na terceira, sociocultural, a dissolução da família, o assassinato, a repressão é observada, mas também até mesmo a falar de legitimidade, graças ao serviço de segurança que fornece essas organizações. Sara Conde, em um estudo para a Universidade ICESI de Cali (sul oeste) estabelece alguns dos efeitos mais fortes do fenômeno, que é dado a partir dos elementos econômicos, políticos e sociais:

[...] se deve ter de presente que há uma interferência por grupos armados ilegais na mineração de ouro. Não tem fortes políticas públicas que parem efetivamente o desenvolvimento da mineração levada pelos grupos armados. Além de vulnerabilidade e as condições de vida dos habitantes de Chocó [departamento na Colômbia na região oeste], permitir que essas dinâmicas de conflito ocorram nesta área específica para criar situações de dependência das comunidades para degradar os sistemas de produção tradicionais e assumiu um novo modelo de relações sociais e econômicas. Fraqueza institucional, geografia e vulnerabilidade da população é um fator de oportunidade para os grupos armados e, portanto, pode ajudar a prolongar o conflito se não forem tomadas medidas para evitar a interferência de grupos armados na mineração (CONDE, 2012, 41)¹⁸.

O quarto nível são os impactos ambientais. No relatório da Contraloría General de la República na Colômbia, relata-se o espaço onde as atividades de mineração, tanto lícitas como ilícitas ocorrem:

As operações de mineração, tanto a céu aberto e subterrâneo, legal e ilegal, são desenvolvidas em muitos casos onde ficam ecossistemas estratégicos para a conservação ambiental, como pântanos, florestas, rios, várzeas, áreas de nascimento de água e recarga do aquífero, causando a perda de áreas importantes para a conservação ambiental e de vida dos habitantes no território, incluindo as comunidades negras, indígenas, assentados, agricultores (GARAY, 2013, 23)¹⁹.

¹⁸ Tradução do autor.

¹⁹ Tradução do autor.

É interessante mencionar o impacto ambiental das atividades de mineração, tais como impacto social, ou seja, o organismo de controle reconhece que a prática de mineração tem impactos importantes.

Diante da política pública de mineração na Colômbia, não tem consciência espacial, já que não reconhece os fenômenos sociais onde a exploração ocorre, gerando grandes externalidades negativas, um deles é a atividade ilegal associada entre outros fenômenos como a violência. Reconhece-se também que a política pública de mineração na Colômbia não beneficia interesses coletivos, mas sim os interesses particulares de natureza legais e ilegais.

O relatório afirma, incluindo: “[...] os impactos ambientais e sociais da extração de recursos naturais não renováveis devem ser considerados como uma variável fundamental nas discussões sobre políticas públicas [...]” (GARAY, 2013, 90)²⁰. Então, começa a falar do fracasso do estado mineiro, pela ausência de presença efetiva do Estado e de uma autoridade competente para a mineração.

As múltiplas consequências pelo interesse na mineração de ouro pelas organizações criminosas são mais fortes em termos de nível de resposta dos atores envolvidos na questão. No caso dos garimpeiros artesanais e ilegais, cuja atividade é no meio de subsistência básica da família, são particularmente vulneráveis porque eles são deslocados, em servidão ou no pior dos casos a morte. No caso de grandes empresas de mineração, elas conseguem fazer o pagamento da extorsão e continuam as atividades de exploração.

O Estado perde soberania territorial que subtrai legitimidade, e as comunidades que moram perto de onde as minas estão localizadas, ficam na pobreza, com a contaminação de suas fontes de água e socialmente fragmentada, gerando crescente conflito social e político no país.

²⁰ Tradução do autor.

5. Considerações finais

A mineração nos últimos anos tornou-se uma das linhas mais importantes da economia na Colômbia, por esta razão, para nos últimos anos têm forte auge uma série de empresas nacionais e multinacionais com licenças para mineração em todo o país. Mas a mineração não é só feita por grandes companhias, também por pessoas de maneira artesanal e ilegal. Todas essas formas de extração têm uma profunda relação com os impactos nos sistemas ecológicos estratégicos na Colômbia, onde, em alguns casos, essas minas estão em reservas ambientais. Isso tem gerado uma série de conflitos que vão desde o ambiental, social, político e econômico.

O desenvolvimento de políticas públicas precisa de uma revisão e análise completa de cada um dos elementos e atores que afetam direta ou indiretamente a mineração de ouro na Colômbia. Enquanto isso, a política pública de mineração tem por enquanto um desenvolvimento forte de leis, decretos, códigos, um pacote normativo e burocrático com forte tradição.

No entanto, para os atores ilegais as leis estão apenas escritas no papel, mas a realidade é outra. Portanto, necessita-se de uma política pública desenvolvida para enfrentar forças que não se pode dominar. Fazendo repensar novas estratégias para atacar os fenômenos que estão presentes, que podem gerar implicações profundas.

O interesse de organizações criminosas na mineração de ouro é resumido em duas pretensões: aumentos de renda e controle territorial. Ou seja, dois atores, o Estado e as organizações criminosas, têm um confronto que busca o mesmo objetivo: obter renda. No entanto, os efeitos que gera o fenômeno são bastante fortes, concentrando-se a partir do espaço-físico, os ecossistemas, a população, com diferentes níveis de envolvimento e resposta, e institucional, desde o político-econômico. Entretanto, se fala do fracasso da mineração onde a maior consequência é a fragmentação social e a intensificação do conflito no país.

Finalmente, desde diferentes setores na Colômbia são feitas chamadas para o confronto contra a mineração criminal, como elemento essencial para superar o estado no fracasso da mineração na Colômbia. Propõe-se o desenvolvimento de uma nova política pública que sirva para restaurar a governança da atividade de mineração, a ser reforçada a pensar sobre os atores envolvidos e as externalidades geradas.

6. Referências

- ARIAS, Angélica. Neoparamilitares-Bacrim: acciones de interferencia para las elecciones locales de 2011. In: Misión de Observación Electoral. **Grupo Técnico Mapas de Riesgo Electoral–MOE, Mapas y factores de riesgo electoral. Elecciones locales y regionales, octubre 2011** (on line). Bogotá: Misión de Observación Electoral-MOE, 2011, pp. 250-255. Disponível: www.moe.org.co/home/doc/moe_mre/2011/-mre2011/01_presentacion.pdf (capturado em 15 jul. 2017).
- BONETI, Lindomar. **Políticas públicas por dentro**. Ijuí: Unijuí, 2011, 104 f.
- COMISIÓN NACIONAL DE REPARACIÓN Y RECONCILIACIÓN-CNRR. **Informe No. 1: Disidentes, Rearmados y Emergentes: ¿bandas criminales o tercera generación Paramilitar?** (on line). Agosto 2007, 78 f. Disponível: http://www.oim.org.co/com-ponent/docman/doc_download/285-disidentes-rearmados-y-emergentes.html?Itemid= (capturado em: 15 jul. 2017).
- CONDE ÁLZATE, Sara Genoveva. **Minería: maldición de los recursos o locomotora del desarrollo el caso de la injerencia de actores armados en la minería de oro en el Chocó** (on line). Cali: Universidad ICESI, 2012, 49 f. Disponível: http://bibliotecadigital.icesi.edu.co/biblioteca_digital/handle/10906/68635 (capturado em: 15 jul. 2017).
- CORPORACIÓN NUEVO ARCO IRIS-CNAI; FUNDACIÓN AVINA COLOMBIA-FAC. **Violencia colectiva y minería en Colombia: hallazgos preliminares a partir de dos estudios de caso** (on line). Bogotá: Corporación Nuevo Arco Iris, Fundación Foro Nacional por Colombia, Azaí Consultores, agosto de 2012, 122 f. Disponível: http://mesadedialogopermanente.org/wp-content/uploads/2013/05/MINERIA-Y-VIOLEN-CIA-COLECTIVA_21_08_2012.pdf (capturado em: 15 jul. 2017).
- FRANCO GANTIVA, Anna María. **Incidencia de los actores armados ilegales en la tributación minera de los municipios auríferos de Antioquia 2007-I a 2012** (monografía de grado para optar por el título de politólogo, on line). Bogotá: Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Facultad de Ciencia Política y Gobierno, 2013, 65 f. Disponível: <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/4355-/1125999904-2013.pdf?sequence=5> (capturado em: 15 jul. 2017).
- FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ-FIP; AGENCIA PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA-USAID; ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES. **Dinámicas del conflicto armado en el Bajo Cauca antioqueño y su impacto humanitario** (on line). Enero de 2014, 47 f. Disponível: www.ideaspaz.org/publications/posts/920 (capturado em: 15 jul. 2017).
- GARAY SALAMANCA, Luis Jorge (Dir.). **Minería en Colombia: derechos, políticas públicas y gobernanza**. Bogotá: Contraloría General de la República, 2013, 211 f.
- INSTITUTO DE CIENCIA POLÍTICA HERNÁN ECHEVARRÍA OLÓZAGA-IPC, Observatorio Legislativo. **Minería ilícita en Colombia: propuestas y desafíos** (on line). Boletín n. 213, diciembre de 2012, 4 f. Disponível: http://www.icpcolombia.org/-archivos/observatorio/boletin_213 (capturado em: 15 jul. 2017).
- INSUASTY, Alfonso; GRISALES, Daniel; GUTIERREZ, Marcela. **Investigación. Conflictos asociados a la gran minería en Antioquia**. Abril 10 de 2014. Disponível:

- <http://www.noalamina.org/latinoamerica/colombia/item/12466-investigacion-conflictos-asociados-a-la-gran-mineria-en-antioquia> (capturado em: 27 jul. 2017).
- ORGANIZACIÓN DE LA NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO.
Convención de la Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos. Nueva York: Naciones Unidas, 2004, 85 f.
- PARDO FAJARDO, María del Pilar. **Panorama minero de Colombia** (on line) 17-12-2012. Disponível: <http://www.razonpublica.com/index.php/econom-y-sociedad-temas-29/3468-panorama-minero-de-colombia.html> (capturado em: 15 jul. 2017).
- PÉREZ, Bernardo; MONTOYA, Carlos. **Las Bacrim después de 2013. ¿Pronóstico reservado?** (on line). Bogotá: Fundación Paz y Reconciliación, 34 f. Disponível: <http://www.pares.com.co/grupos-armados-ilegales/las-bacrim-despues-de-2013-pronostico-reservado/> (capturado em: 15 jul. 2017).
- PORTAL KIENYKE. **La minería ilegal, financiación de guerrilla y bandas criminales: Minminas** (on line) 02-05-2014. Disponível: <http://www.kienyke.com/-economia/mineria-ilegal-colombia/> (capturado em: 15 jul. 2017).
- REPÚBLICA DE COLOMBIA, DEFENSORÍA DEL PUEBLO, Defensoría Delegada para los Derechos Colectivos y del Ambiente. **Informe de la actualidad minera informa en Colombia.** Agosto de 2013, 7 f.
- REPÚBLICA DE COLOMBIA, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN-DPN. **Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, “Prosperidad para Todos”, resumen ejecutivo.** Bogotá: 2010. Disponível: www.dnp.gov.co (capturado em: 27 jul. 2017).
- REPÚBLICA DE COLOMBIA, MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA-MME. **Marco institucional.** Bogotá: 2017. Disponível: <http://www.minminas.gov.co> (capturado em: 15 jul. 2017).
- REVISTA SEMANA. **Minería ilegal: entre el oro y el crimen** (on line) 29-03-2013. Disponível: <http://www.semana.com/nacion/articulo/oro-crimen-mineria-ilegal/338107-3> (capturado em: 15 jul. 2017).
- SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas. Conceitos, esquemas de análise, casos práticos.** São Paulo: Cengage Learnig, 2010, 133 f.
- SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas, In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. **Políticas públicas no Brasil.** Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007, pp. 65-86.