



ABRIL 2016

**BOLETÍN DEL
SECTOR EXTRACTIVO
EN COLOMBIA N° 9**



ÍNDICE

La crisis internacional del petróleo: más allá de una relación entre oferta y demanda 1

La VII conferencia global de Eiti: afloran las tensiones 4

El grupo de diálogo sobre minería en Colombia (GDIAM). Una propuesta novedosa 6

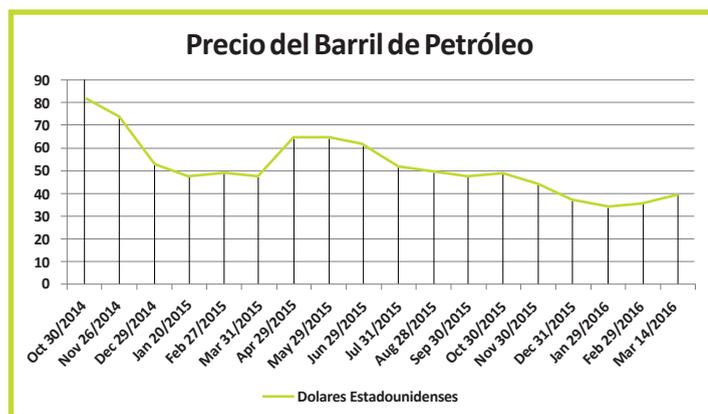
LA CRISIS INTERNACIONAL DEL PETRÓLEO: MÁS ALLÁ DE UNA RELACIÓN ENTRE OFERTA Y DEMANDA

Luis Felipe Jiménez C.
Foro Nacional por Colombia
Bogotá

Luego de alcanzar un pico por encima de los 100 dólares por barril a mediados del 2014, el precio del petróleo inició una progresiva caída que a finales de ese mismo año llegó a 67,68 dólares, para luego fluctuar a la baja alcanzando mínimos de 36 dólares por barril a finales del 2015 y tocando fondo en el mes de enero del 2016, con un precio de 27 dólares por barril. La causa a la cual se ha asociado este fenómeno agresivo en materia de precios es la norma básica de la economía sobre la relación entre la oferta y la demanda de este bien primario. Pero, más allá de esa variable, ¿qué otras causas han alimentado estos efectos y la tendencia a la baja de los precios del crudo?

Relación global oferta-demanda

La causa más visible por la que se ha intentado explicar la baja de precios del petróleo, ha sido la desaceleración de las economías asiáticas, especialmente la de China, Japón e India, y la débil recuperación de la Eurozona, las cuales apalancan las principales importaciones y consumo de combustibles fósiles del mundo por sus niveles de industrialización. Esto representó una baja en la demanda global de crudo, en contraste con la amplia oferta que se hacía del “oro negro” desde los principales productores como los países asociados en la OPEP –Organización de Países Exportadores de Petróleos, Rusia y Estados Unidos.



Fuente: Elaboración propia con base en cifras de Ecopetrol

El caso de los Estados Unidos es revelador ya que sus esfuerzos por aumentar la producción de petróleo esquisto a través de métodos no convencionales de exploración y explotación, como el fracking, han sido exitosos y le han permitido alcanzar un promedio de extracción diaria de 8,6 millones de barriles en el 2014, y 9,35 millones de barriles en octubre del 2015.

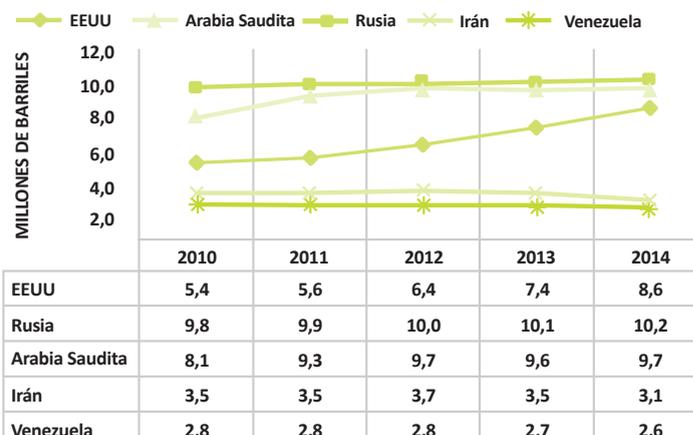
A pesar de que han surgido propuestas de diversos países -Nigeria, Rusia, Ecuador y Venezuela- para reducir la oferta global de crudo, Arabia Saudita como país líder y mayor productor de la OPEP, con el apoyo de Qatar y los EUA -Emiratos Árabes Unidos- se negó a tomar esa decisión, argumentando la necesidad de asumir esas medidas de manera coordinada con los miembros de la organización, ya que un recorte en la producción afectaría su cuota de mercado en Europa y Asia. No obstante, ante las fuertes caídas en el transcurso del 2016, la posición de los saudíes se ha flexibilizado al punto de aceptar un trato en febrero con Rusia, Venezuela y Qatar para discutir un plan de congelación de precios el 17 de abril en Doha, capital de Qatar¹.

A esta posible solución para incrementar los precios del petróleo reduciendo la oferta frente a la limitada demanda se le añade otra dificultad, ligada a la pretensión de Irán de aumentar su producción de petróleo, aprovechando el levantamiento de las sanciones y restricciones económicas debido al acuerdo nuclear alcanzado por el país islámico con los Estados Unidos y la Unión Europea. De acuerdo con el ministro iraní del petróleo, un congelamiento de la producción se presentaría en el momento en que Irán alcance un bombeo de 4 millones de barriles diarios, uno más de lo que actualmente extraen². Al interior de la OPEP pareciera sentirse cierto parte de tranquilidad y optimismo en vísperas de la reunión en abril, puesto que la discusión que se realizará en Doha cuenta con el apoyo de países productores que integran y que no integran la organización, pero que representan un 73% de la producción global de petróleo. Este respaldo anunciado por el presidente

¹ *El Universo* (Marzo 16, 2016). Doha acogerá reunión de países productores de petróleo OPEP y no OPEP.

² *El País* (Marzo 15, 2016). El petróleo baja de los 40 dólares y las Bolsas europeas caen con fuerza.

PROMEDIO PRODUCCIÓN DE PETRÓLEO MBDP



Fuente: Elaboración propia con base en cifras de la OPEC.

de la OPEP ha generado expectativas en el mercado petrolero a pesar del comunicado iraní y, bajo los principios especulativos, podría ser la barrera a la caída de precios.

El entramado geopolítico

El petróleo, además de ser materia prima para la elaboración y refinación de combustibles y una gran variedad de derivados que permiten movilizar las industrias, automóviles, máquinas y demás herramientas de la cotidianidad de los países y las sociedades actuales, también es un recurso de gran interés geopolítico que significa una cuota de poder importante en la arena política y económica global. En ese sentido, el control sobre la producción y la distribución del crudo se torna un aspecto adicional de análisis para entender las fluctuaciones en los precios.

Las iniciales negativas de Arabia Saudita como líder de la OPEP para reducir la producción global de petróleo se enmarcan en una intención general por acaparar nuevos mercados aprovechando dos efectos básicos de la coyuntura. El primero de ellos es la quiebra o el retiro de las inversiones de algunas empresas de diferentes nacionalidades en Europa por la caída de los precios, lo que ha imposibilitado las operaciones y le han permitido a los saudíes expandir sus suministros e incursionar en nuevos mercados en los que no hacían presencia, a pesar de las pérdidas que les ha representado no reducir la producción. El segundo, relacionado con el anterior, ha sido el debilitamiento de Rusia³ e Irán debido a la baja de precios que ha perjudicado la estabilidad financiera de estos países; un factor que le permite a los saudíes alimentar sus intenciones de controlar el flujo de gas a Europa, sustituyendo el suministro ruso.

Sin embargo, las intenciones de mantener la producción de petróleo, no solo se limitan a la postura saudí y sus intereses particulares. Los Estados

³ Las sanciones económicas a las que ha sido sometida Rusia por el conflicto con Ucrania, también han contribuido a resentir la caída de precios del petróleo.



Unidos y sus intereses a lo largo y ancho del globo terráqueo juegan un papel determinante en esta dinámica geopolítica, reivindicando su presencia como un actor imprescindible para complementar el mapeo de factores que sostienen la baja de precios. Las estrechas relaciones entre el gobierno de EEUU y Arabia Saudita aclaran el panorama sobre la negativa a reducir la producción mundial de hidrocarburos.

En primer lugar, Estados Unidos no ha tenido el interés público de reducir su producción y apoyar el acuerdo que se discutirá en Doha, ya que el debilitamiento de Rusia, Irán y Venezuela en el marco de los precios bajos le ha abierto un conjunto de oportunidades para posicionarse en una zona de confort político y económico ante estos Estados que veían en la exportación del petróleo un fuerte financiamiento de sus economías. Para el caso de las relaciones con Rusia, ha sido la posibilidad de EEUU para mostrarse fuerte ante el gobierno de Putin a partir de tres acciones generales: i) las sanciones económicas que se le han impuesto junto con la Unión Europea por el conflicto en Ucrania; ii) el suministro de armamento y el apoyo a Ucrania para evitar la separación de su parte oriental con el interés de instalar bases estadounidenses cercanas al territorio ruso bajo el argumento de expansión de la OTAN; y iii) el retraso a las intenciones rusas de construir un gasoducto para abastecer Europa sin pasar por Ucrania para evitar los conflictos y facilitar el comercio de gas.

Con respecto a las tensiones con Irán, fue la oportunidad de EEUU para obligar al gobierno iraní a negociar su programa nuclear, lo que permitió reasentar su influencia en la región, teniendo en cuenta la poca flexibilidad iraní con respecto al tema por las pocas regulaciones de occidente con Israel en materia nuclear. En cuanto a las relaciones con Venezuela, han logrado el desgaste del gobierno de Nicolás Maduro a través de las reducciones de su gasto público para financiar sus programas sociales, los cuales dependen fuertemente de los dividendos del petróleo. Para EEUU, la desaceleración económica de grandes consumidores ha sido la oportunidad para no preocuparse por la baja de precios del petróleo, sino por tomar medidas con sus aliados regionales para mantener esa tendencia y desestabilizar países como Rusia e Irán que representan un reto a su hegemonía política y económica global. De esta manera EEUU ha orientado sus conflictos con estos países al campo económico⁴.

A pesar de la estrategia que han asumido los estadounidenses y los árabes en un principio, el futuro encuentro en Doha abre una pregunta acerca del convencimiento actual del gobierno saudí por continuar con la postura rígida frente a la posibilidad de reducir la producción en la OPEP. La discusión sobre la congelación de las cifras de producción genera dudas sobre el consenso entre EEUU y Arabia Saudita por apostarle a la tendencia de precios bajos o plantea preguntas acerca de una nueva estrategia acordada entre ambos

⁴ Malinowitz, S. (Septiembre 7, 2015). El precio del petróleo: ¿por qué ha caído tanto? Disponible en *Razón Pública.com*

países y sus aliados para enfrentarse a un incremento sustancial de precios que beneficiaría a sus rivales económicos y políticos globales. Lo claro en este momento es que para los saudíes la estrategia ya no es la más benéfica, puesto que se han visto obligados a hacer recortes presupuestales y modificaciones en su política fiscal.

¿Quiénes se benefician y quienes se perjudican en esta coyuntura?

En este momento los países que se benefician de esta coyuntura son los consumidores con gran dependencia energética, ya que la caída de precios les permite gastar menos en la adquisición de estos bienes y generar un ahorro para equilibrar la balanza en medio de la débil recuperación económica, como es el caso de algunos países europeos como España. Desde lógicas geopolíticas, EEUU es otro de los beneficiados de la crisis de los precios por las oportunidades de posicionamiento global que se le han presentado, especialmente si a esto se le suma que la comercialización del crudo se negocia en dólares, situación que blindo al país norteamericano de los cambios monetarios, pero que además ratifica la supremacía del dólar en el mundo.

Los grandes perjudicados son sin duda los países con mayores índices de producción. En ese sentido Rusia, Nigeria, Irán, Venezuela y Libia se ven fuertemente afectados por el desplome del barril, ya que los ingresos que reciben producto de esta actividad son trascendentales en el presupuesto fiscal de sus países. No obstante, los que más se han afectado son Venezuela e Irán, en cuanto poseen un mayor margen de dependencia en los recursos petroleros para financiar sus gastos gubernamentales. Vale la pena, mencionar el caso de Noruega, país en el que la política fiscal para el sector petrolero se orientó a alimentar un fondo de ahorros en épocas de bonanza para generar un efecto contra-cíclico que le permitiera tener recursos económicos en temporadas de declive, producto de la volatilidad histórica de la cotización del crudo.

Finalmente, Colombia no se aparta de esta coyuntura, ya que se esperaba en un principio que la caída del barril no fuera a descender más allá de una barrera de 70 o 60 dólares, en la que consideraban relativamente viable continuar con las operaciones para obtener ganancias. Con una cotización entre los 20 y 30 dólares, el país se ha visto sumamente afectado por su dependencia fiscal en la exportación de petróleo, lo que lo ha llevado a hacer recortes a su presupuesto nacional en 6 billones de pesos en febrero de este año. Nuestro país es uno de los perjudicados en esta dinámica geopolítica, no al nivel de Venezuela, pero sí con impactos importantes en su economía y sus metas de gobierno, situación que suscita una reflexión sobre la idoneidad de la estrategia económica colombiana en la que se depende de las actividades extractivas y la inversión extranjera en bienes primarios sujetos a una impredecible volatilidad, más aún, tomando en cuenta que Colombia es un actor sin influencia en las dinámicas geopolíticas y económicas del mercado del petróleo.

LA VII CONFERENCIA GLOBAL DE EITI: AFLORAN LAS TENSIONES



Mesa de la Sociedad Civil
para la Transparencia en las
Industrias Extractivas

Andrés Hernández
Director Área Ciudadanía, Transparencia por Colombia
Daniel Jaramillo
Asistente Profesional, Transparencia por Colombia
Secretaría Técnica de la Mesa de la Sociedad Civil
para la Transparencia en las Industrias Extractivas

Desde la creación de la Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas (EITI por sus siglas en inglés) en 2003 periódicamente se han realizado una serie de conferencias globales en las que participan los representantes de gobiernos, empresas y sociedad civil de países implementadores, así como delegados de gobiernos que la financian e inversionistas internacionales, como parte del sistema de gobernanza de esta iniciativa. Mediante estas conferencias ha sido posible realizar ajustes al estándar y elegir nuevos representantes de cada uno de los sectores participantes en la iniciativa al Consejo Internacional.

Una Conferencia bastante movida

La VII Conferencia Global, que tuvo lugar en febrero de 2015 en Lima, Perú, no fue la excepción. Sin embargo, una serie de factores hicieron que este encuentro tuviera un ambiente tenso durante los dos días de su desarrollo. El primero de tales factores fue el establecimiento de nuevas obligaciones dentro del estándar en el año 2013 —año en el que tuvo lugar la entrada de Colombia a la iniciativa. La modificación del estándar generó un debate entre quienes se oponían a implementar de manera inmediata los nuevos requerimientos, por considerar que ante un estándar más exigente la probabilidad de superar el proceso de validación de cumplimiento se reduciría, y aquellos que, si bien no pretendían desconocer el contexto de cada país, tampoco querían enviar un mensaje equivocado que diera a entender que cualquiera podría hacer parte de la iniciativa sin realizar los esfuerzos que la misma implica.

La segunda circunstancia tiene que ver con la creciente exigencia de las organizaciones de la sociedad civil de darle prioridad dentro del estándar a aspectos que lo acerquen a la realidad de los países donde se implementa, incluyendo temas ambientales dados los impactos de la actividad extractiva sobre ecosistemas específicos, así como a la cuestión de los beneficiarios reales, pues infortunadamente no se sabe quiénes son los dueños finales de muchas de las empresas que hacen parte del sector minero-energético a nivel global, debido a las diferentes modalidades que existen hoy para crear una empresa y el uso de jurisdicciones secretas comúnmente conocidas como paraísos fiscales.

El tercer hecho que provocó tensiones en la Conferencia de Lima está relacionado con el proceso de elección de los representantes de sociedad civil al Consejo Internacional de EITI. Desde sus inicios, el proceso de elección de estos representantes ha sido liderado por la coalición *Publiquen Lo Que Pagan*, que agrupa aproximadamente a 800 organizaciones alrededor del mundo, y que ha apoyado tanto a candidatos que hacen parte de la misma, como aquellos que no. Sin embargo, previo a la conferencia de Lima surgieron críticas a este proceso, que giraban en torno a que ésta coalición no es la única alianza de organizaciones de sociedad civil existente y por tanto la elección de representantes no debía ser liderada exclusivamente por ellos. A esto se sumó el hecho de que el Secretariado de EITI y su Presidencia aceptaron incluir un sexto candidato para representante de la sociedad civil que no había participado en el proceso seguido por *Publiquen Lo Que Pagan*, desarrollado entre finales de 2015 e inicios de 2016, es decir de manera irregular respecto a los procedimientos tradicionalmente acordados.

Bajo estas circunstancias, los miembros de sociedad civil que asistieron a la VII Conferencia Global decidieron no participar en la Asamblea que se realiza en el marco de este encuentro hasta que se excluyera al sexto candidato y se diera una explicación del por qué se había aceptado. Si bien la primera petición fue cumplida, no se obtuvo respuesta a la segunda y la Asamblea fue desarrollada de manera cuestionable sin la presencia de actores sociales. Para la sociedad civil esta situación produjo una ruptura en la confianza que se venía construyendo con los órganos rectores de la iniciativa desde sus inicios, al ignorar el proceso autónomo de elección de un sector de la misma, que si bien no se encuentra explícito en algún documento de constitución, si es implícito por la manera en que este se viene realizando desde hace varios años.

Finalmente, luego de intensas deliberaciones entre actores sociales presentes en la Conferencia y acercamientos informales con el nuevo Presidente de EITI, Fredrik Reinfeldt, el último día -y a manera de protesta- ninguno de los nuevos representantes de sociedad civil tomó su asiento en la reunión del nuevo Directorio, sin antes permitir que la nueva presidenta de *Publiquen Lo Que Pagan* solicitara formalmente el reconocimiento



Natural
Resource
Governance
Institute
Oil, gas and mining for development

Brot
für die Welt



de los errores cometidos y el compromiso de todas las partes de revisar los procedimientos de elección, aspectos que fueron debatidos y posteriormente acogidos por los nuevos miembros del Directorio.

Temas cruciales

Infortunadamente estas tensiones que ocuparon un lugar prioritario dentro de la VII Conferencia Global de EITI 2016, le quitaron el protagonismo que debían tener otros temas, por ejemplo:

1. La realización de un evento paralelo a la conferencia sobre derechos humanos y ambiente, en el cual se discutieron los serios problemas que hay en muchos países respecto a la autonomía de la sociedad civil, y cómo la iniciativa EITI se ha vuelto un espacio oportuno para darle un giro a esta situación, además de ofrecer de cierta manera protección a la sociedad civil de diferentes países para que se les respeten sus derechos.
2. Con la aparición del nuevo estándar 2016 fueron varios los cambios introducidos en el estándar aprobado en 2013, que no contaron con los suficientes espacios de difusión y discusión. A continuación se enumeraran las principales reformas incorporadas:
 - a. **Beneficiarios reales:** el estándar establece que a más tardar en 2017 los países que participan en la iniciativa deberán contar con una ruta para dar a conocer la información sobre quiénes son los dueños de las empresas que explotan minerales, petróleo y gas.
 - b. **Garantía de espacios cívicos:** como consecuencia de los problemas que ha enfrentado la sociedad civil en distintos países miembro de la iniciativa -desde amenazas, encarcelamientos, coacción hasta asesinatos de líderes en algunos casos- dentro del protocolo de sociedad civil se ha establecido la necesidad de crear espacios cívicos dentro de la iniciativa que permitan a las organizaciones sociales participar con las garantías correspondientes.
 - c. **Datos abiertos:** con la aplicación de esta política se podrá contar con información en formato abierto que podrá ser reutilizada por gobiernos, sociedad civil, medios de comunicación y centros de investigación.
 - d. **Seguimiento más estricto a las recomendaciones:** como resultado de cada reporte, los países deben realizar una serie de recomendaciones orientadas a abordar las deficiencias y los vacíos que sean identificados. Sin embargo, es poca la atención que se le ha prestado a la implementación de las mismas, por lo cual el nuevo estándar pide que los países implementadores informen sobre los esfuerzos para su puesta en marcha.

3. La incidencia por lograr la inclusión de aspectos ambientales en el estándar, aspecto prioritario para sociedad civil, no logró la discusión esperada inicialmente. Sin embargo, las organizaciones sociales, especialmente de los países de América Latina, realizaron campañas y actividades que permitieron incrementar la visibilidad de este tema, bajo el liderazgo de la Red Latinoamericana sobre las Industrias Extractivas (RLIE)

Puntos altos para Colombia

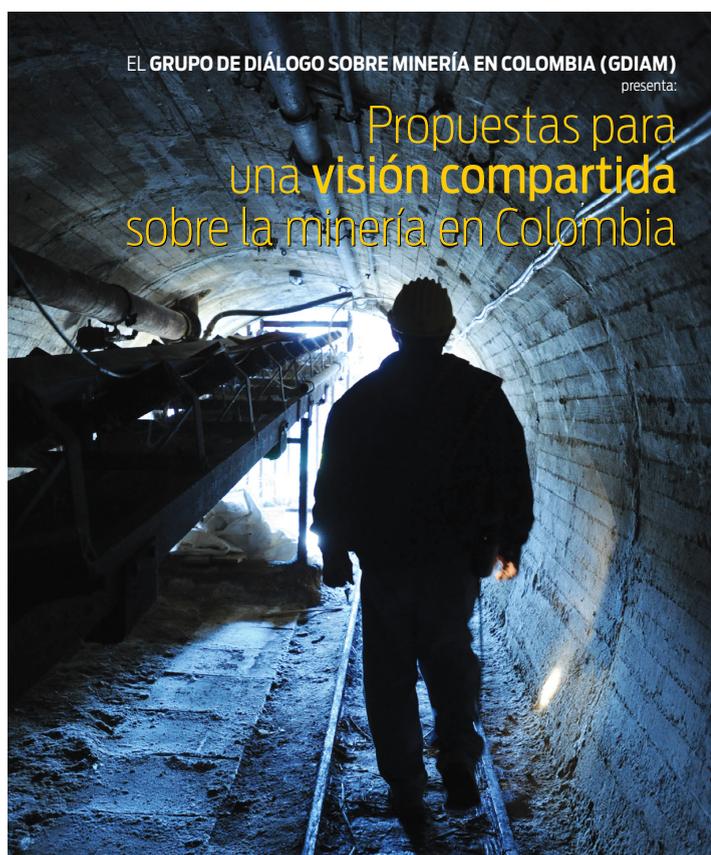
A pesar de lo anterior, en el marco de la VII Conferencia Global de EITI sucedieron dos hechos de mucha relevancia para Colombia: en primer lugar, se realizó la presentación oficial del Primer Informe EITI Colombia con la presencia de representantes de los tres sectores que han participado en esta iniciativa desde 2014, y en segundo lugar, el país logró dos cupos en el Directorio Internacional de EITI gracias a la elección de Ana Carolina González, representante de la Universidad Externado de Colombia y de la Mesa de Sociedad Civil para la Transparencia en las Industrias Extractivas, así como de María Isabel Ulloa, Viceministra de Minas del Ministerio de Minas y Energía. Estos dos hechos permitirán que Colombia no solo logre cumplir con las exigencias del estándar, sino también que sea visto como un país líder en el marco de la iniciativa.

También se debe resaltar que una de las principales razones que sustentaron los arduos esfuerzos para resolver las tensiones durante los pocos días de la Conferencia, era evitar enviar un mensaje equívoco a los grupos multiactores de los países implementadores de EITI respecto a la posibilidad de ignorar a la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones. De manera informal, representantes de distintos gobiernos y sectores empresariales manifestaron su desacuerdo con los hechos sucedidos durante la Asamblea, posición que fue ratificada de manera formal en la primera reunión del nuevo Directorio. Impedir que la sociedad civil participe en la Iniciativa con las mismas condiciones de los gobiernos implementadores y el sector privado, haría que EITI se desnaturalizara y perdiera todo su sentido. La experiencia de Lima ratifica que el diálogo tripartido desarrollado en Colombia por los tres sectores, que ha sido complejo pero respetuoso, es de suma importancia tanto para el país como para el nivel internacional.

Por último, se debe destacar que el Informe de Avance 2016 de EITI identifica la experiencia de la Mesa de Sociedad Civil para la Transparencia en las Industrias Extractivas como una buena práctica de coordinación, participación e incidencia de organizaciones sociales en la implementación del estándar a nivel nacional. Lo anterior representa un gran logro para la Mesa, no solo por ser considerada un ejemplo que está siendo replicado en otros países de la región, sino también en reconocimiento al esfuerzo que han desarrollado las cerca de 30 organizaciones sociales y académicas que hacen parte de la Mesa para que EITI Colombia sea un proceso que le aporte valor al país.

EL GRUPO DE DIÁLOGO SOBRE MINERÍA EN COLOMBIA (GDIAM). UNA PROPUESTA NOVEDOSA

Ana María Cárdenas
Foro Nacional por Colombia
Bogotá



El Grupo de Dialogo sobre Minería en Colombia (GDIAM) presentó el pasado mes de octubre el informe *“Propuestas para una visión compartida sobre la minería en Colombia”*, el cual contiene un conjunto de recomendaciones sobre el aprovechamiento de los recursos mineros en el país. Este grupo fue convocado por el Social Science Research Council y la Fundación Ford, con el propósito de “construir acuerdos sobre cómo la minería en Colombia puede contribuir al desarrollo sostenible e incluyente del país, orientado por el cuidado de su singularidad ecológica, étnica y cultural, la inclusión social, el desarrollo socioeconómico y la construcción de paz,

brindando debida consideración a los intereses tanto de las actuales como de las futuras generaciones”¹.

El GDIAM está conformado por trece miembros, entre los cuales se encuentran empresarios, dirigentes de organizaciones indígenas y de afrodescendientes, académicos, ex ministros y ex funcionarios del Estado e integrantes de Organismos no gubernamentales, entre otros. La secretaria técnica está a cargo de cinco personas pertenecientes a las entidades convocantes. Las propuestas del GDIAM son el resultado de un esfuerzo conjunto de los integrantes del grupo con diferentes visiones de la minería, quienes a través del diálogo y la construcción de consensos llegaron a acuerdos para la formulación de iniciativas sobre la gestión de la actividad extractiva en el país. Fue una conversación informada, privada y con vocación de incidencia pública, muy novedosa en el país, no solo por la composición diversa del grupo, sino por el contenido de los temas y las propuestas acordadas. Entre estas últimas se destacan las que se describen a continuación.

Visión de la minería

Para contribuir a mejorar la calidad de vida de todos los colombianos y colombianas el GDIAM considera que es necesario contar con una visión compartida de la minería que contribuya al desarrollo humano (económico, social, ambiental y cultural). Tal visión, según el GDIAM, concibe la minería como una actividad incluyente, resiliente y competitiva (ver tabla 1).

La minería incluyente es aquella que “crea valor compartido con las comunidades y regiones donde opera, como también aquella que administra la riqueza proveniente del recurso natural para beneficio de todos los ciudadanos y para que este sea una fuerza motriz de progreso, desarrollo y de la construcción de la paz nacional”. Es

¹ GDIAM, *Propuestas para una visión compartida sobre la minería en Colombia*. Bogotá, Agosto de 2015.



Tabla 1 – Visión de la minería en Colombia según el GDIAM

Minería incluyente	Minería resiliente	Minería competitiva
Crea valor compartido	Impactos negativos son compensados con beneficios netos.	Es rentable económica, social y ambientalmente.
Acuerda medidas para la protección del medio ambiente.	Preservación del entorno social.	Condiciones de seguridad física y jurídica.
Distribución equitativa de la renta.	Incorporación de estándares internacionales.	Instituciones de calidad.
Compatible con otras actividades económicas.	Responsabilidad ambiental.	Infraestructura.
Participación social, amplia, libre e informada.	Respeto de los derechos.	Uso eficiente de energía y agua.
		Mercado de minerales y de capitales.

resiliente en el sentido de que “deja un balance impacto-beneficio neto positivo en el sistema social y ecológico que interviene, medido a lo largo del ciclo de vida de los proyectos incluyendo el cierre de los mismos”. Finalmente, que la minería sea competitiva quiere decir que “es rentable económica, social y ambientalmente²—considerando la dotación específica de recursos del país, y (...) cuenta con conocimiento y buenas prácticas para asegurar su alta productividad y resiliencia”.

Esas tres características no son excluyentes; por el contrario, debe buscarse la compatibilidad y el equilibrio entre ellas, pues es la única posibilidad de que la minería pueda contribuir al desarrollo humano y sostenible del país.

Tipología de la minería

Uno de los aportes más relevantes del GDIAM es su propuesta de tipología minera, elaborada con el fin de diferenciar con claridad los tipos de minería en el país y sugerir instrumentos diferenciados de política pública para cada una de las categorías definidas. La tipología es la siguiente:

² Las inversiones en minería son cuantiosas y tienen múltiples riesgos tales como: a) geológico, ya que no se sabe si la exploración va a encontrar el recurso y si se lo puede explotar comercialmente; b) de precios, los cuales pueden fluctuar ampliamente mientras se desarrolla la exploración, construcción y operación de la mina; c) de licenciamiento, en cuanto a los posibles cambios de posición de las autoridades y cambios legislativos con respecto a impuestos, regalías, etc.; d) financieros; e) riesgos de seguridad física y de la minería ilegal que invade sus títulos y genera problemas sociales y ambientales. Todo ello afecta el retorno de la inversión y con ello la viabilidad de la minería. Por lo tanto, la proporción de la renta que capta el Estado debe considerar las condiciones existentes en el país y los costos que implican para la empresa, y cómo se compara esta situación con la de otros países mineros.



Archivo Fotográfico Foro Nacional por Colombia

- **Minería formal:** se desarrolla al tenor de las normas existentes en el país: posee título minero, cuenta con la licencia ambiental, opera con base en los estándares de la industria, cumple deberes y obligaciones constitucionales, legales y contractuales.
- **Minería ancestral y artesanal:** es aquella desarrollada por comunidades ancestrales en sus territorios; ambas corresponden a minería de subsistencia, no mecanizada y de pequeña escala.
- **Minería informal:** es aquella actividad extractiva que incumple al menos uno de los requisitos exigidos por la ley, en particular el título minero o la licencia ambiental. Tiene baja capacidad técnica y no reconoce regalías o contraprestación económica. Es una minería de pequeña escala con vocación de formalizarse.
- **Minería ilegal:** es aquella minería mecanizada sin vocación de formalizarse, que no posee título minero ni licencia ambiental.
- **Actividad extractiva criminal:** es aquella que utiliza la actividad minera para extraer rentas extraordinarias y destina recursos a actividades delictivas y criminales.

Esta clasificación pretende reflejar la heterogeneidad del sector minero en Colombia y corregir uno de los mayores déficits de la legislación vigente (Código de Minas), la cual no considera la diversidad de formas productivas y organizativas de los emprendimientos que operan en Colombia. Esta tipología puede cruzarse con la variable “tamaño” de la unidad productiva, lo que permite visualizar aún más la complejidad organizativa de sector minero en el país.

Agencia Nacional para el Diálogo Intercultural

La falta de diálogo entre los distintos actores de la minería se ha convertido en una importante fuente del conflicto en la industria

extractiva, especialmente en lo que respecta a las comunidades étnicas (indígenas, afrodescendientes, raizales, palenqueros, pueblos Rrom). La relación con esas comunidades ha estado marcada por asimetrías culturales que han irrespetado su derecho a la supervivencia y el desarrollo, subordinándolas a patrones culturales ajenos a su historia y tradición. En tal sentido, la actividad extractiva debe asegurar en primera instancia una relación de respeto hacia las comunidades étnicas que viven en su área de influencia, para lo cual el Estado debe liderar y promover el diálogo intercultural con esas comunidades, tarea que incluye, pero trasciende, el mecanismo de la consulta previa.

Para el logro de ese propósito el GDIAM propone la creación de una Agencia especializada en el diálogo intercultural, adscrita al Ministerio del Interior, que cuente con autonomía administrativa, técnica y financiera. La Agencia debe además tener presencia territorial, liderar un proceso informado y efectivo de diálogo nacional y regional, y coordinar a todas las instituciones del Gobierno que son ser parte de ese proceso. Adicionalmente, esta agencia debe contar con un fondo de apoyo a las organizaciones representativas de las comunidades étnicas para el fortalecimiento de su organización, así como con información fidedigna y comprensible. La propuesta incluye un diseño institucional y administrativo de la Agencia, en la mira de evitar interferencias políticas en su manejo.

Participación ciudadana efectiva para una minería incluyente

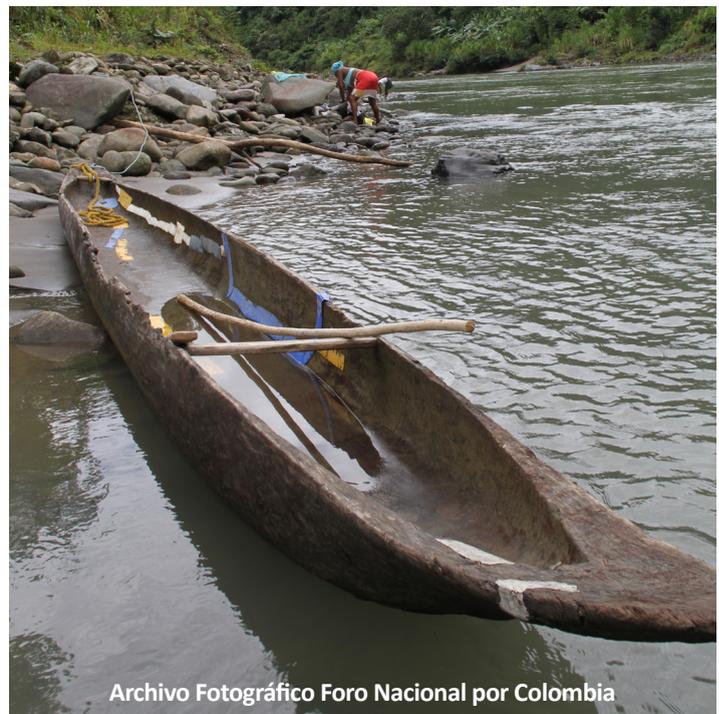
Uno de los capítulos más relevantes del informe del GDIAM se refiere a la participación ciudadana en la gestión de la minería. El argumento es claro: para que exista en Colombia una minería incluyente, resiliente y competitiva es necesario que se fomente la participación ciudadana amplia, libre e informada para que los distintos grupos en su territorio hagan efectivos sus derechos. El Grupo considera que los espacios de participación ciudadana deben ser fortalecidos, lo cual implica que el sector público ejerza su liderazgo, se creen los espacios institucionales para la búsqueda de consensos, se fortalezca el tejido y la representación social y las empresas fomenten la cultura del diálogo social.

La participación efectiva requiere

- Legitimidad, es decir, el reconocimiento social de que es un medio adecuado para resolver los problemas.
- Actores habilitados con capacidad para representar sus intereses, interactuar con otros actores y construir acuerdos.
- La acción del Estado para facilitar el proceso y generar condiciones igualitarias y horizontales de participación.
- Obtener resultados de beneficio mutuo.

Entre las propuestas del GDIAM para asignar un rol más visible a la participación ciudadana se encuentran: la reactivación y redefinición del Consejo Asesor de Política Minera con participación de representantes de grupos sociales; reglamentación de la consulta previa para establecer su procedimiento; definición jurídica sobre el rol de las consultas populares para definir asuntos relacionados con la actividad extractiva. También propone la creación de Mesas de Diálogo y de Coordinación Territorial como un espacio de participación ciudadana permanente, con un claro liderazgo del Gobierno nacional para emprender acciones de fortalecimiento institucional. Además se propone que la industria extractiva se comprometa a diseñar estrategias de participación ciudadana en los asuntos relacionados con la actividad minera teniendo como referencia los estándares internacionales en esa materia, y que el Estado estimule a todas las empresas mineras para que realicen acciones relacionadas con conocer, informar, dialogar, acordar con responsabilidad y rendir cuentas.

El GDIAM sigue trabajando en su empeño de lograr consensos entre sus integrantes sobre otros temas relacionados con la actividad extractiva en el país. Esperamos sus próximas propuestas, las que sin duda generarán un amplio debate público sobre el sector de la minería en Colombia.



Archivo Fotográfico Foro Nacional por Colombia

