

El sector extractivo en Colombia 2011 - 2012

Observatorio de las industrias extractivas en Colombia

Fabio E. Velásquez C.
Coordinador

Juliana Peña N.
Mario F. Martínez P.
Investigadores



El sector extractivo en Colombia 2011 - 2012

Coordinación Académica y Editorial:

Fabio E. Velásquez Carrillo

Autores:

Mario F. Martínez P., Juliana Peña N.
y Fabio E. Velásquez C.

Presidente:

Fabio E. Velásquez Carrillo

Carrera 4a No. 27-62

Bogotá - Colombia

Tel: 57 1 2822550

www.foro.org.co

Diseño y Diagramación:

Catalina Velásquez González

Primera edición, Agosto de 2013

ISBN: 978-958-9231-96-8

Esta publicación fue realizada con el apoyo financiero de Revenue
Watch Institute y el respaldo institucional de Brot für die Welt.



TABLA DE CONTENIDO

Presentación	9
Capítulo 1. Los cambios normativos del sector y sus perspectivas	11
<i>Introducción</i>	11
1. El nuevo sistema de regalías	12
1.1 Los problemas del antiguo sistema	12
1.2 La reforma del régimen de regalías	14
1.3 La polémica desatada por la reforma	19
1.4 Presupuesto y proyectos aprobados	21
1.5 El tinte centralista de la reforma	23
1.6 Regalías para la Ciencia, Tecnología e Innovación (CTeI): ¿alternativa para el desarrollo regional o camino truncado para las regiones?	24
2. El intento fallido de un nuevo código minero	28
2.1 La ley 1382 de 2010	29
2.2 Un nuevo proyecto	30
2.3 Se cae el proyecto de ley: vencimiento del plazo otorgado por la Corte	33
3. ¿En qué va la iniciativa de la reglamentación de la consulta previa?	36
<i>Bibliografía</i>	40
Anexo 1 – Procesos de consulta previa en Colombia 2004-2012	43
Capítulo 2. Las apuestas institucionales y de política	53
<i>Introducción</i>	54
1. Tomando el camino del desarrollo institucional	54
2. La suspensión de la titulación y las rondas mineras	57
3. La formalización de la pequeña minería	61
<i>Bibliografía</i>	
Capítulo 3. El peso del sector extractivo en la economía nacional	67
<i>Introducción</i>	68
1. Las cifras de la bonanza extractiva: un asunto que no cuadra	69
2. El extractivismo y la reprimarización de la economía colombiana	77
<i>Bibliografía</i>	87

Capítulo 4. La renta extractiva y su contribución al desarrollo en Colombia	89
<i>Introducción</i>	90
1. La renta extractiva en Colombia: un balance negativo para el país	91
1.1 Proyecciones y resultados	91
1.2 ¿Qué le queda al país?	95
1.3 La distribución de las regalías	102
2. El sector extractivo y su contribución al desarrollo	109
<i>Bibliografía</i>	123
Capítulo 5. Minería y violencia colectiva en Colombia: dos estudios de caso	125
<i>Introducción</i>	126
1. Los municipios estudiados	128
2. Suárez: minería artesanal y de pequeña escala de oro en un corredor de movilidad de grupos armados ilegales	130
2.1 La minería en Suárez	132
2.2 Violencia colectiva y minería en Suárez	135
3. La Jagua de Ibirico: minería de carbón a gran escala y extracción de rentas por parte de los grupos armados ilegales	140
3.1 La actividad minera en La Jagua	141
3.2 Minería y violencia Colectiva en La Jagua de Ibirico	143
<i>Conclusiones</i>	150
<i>Bibliografía</i>	154
Consideraciones finales	156

LISTA DE TABLAS

Tabla 1	Metas de producción principales minerales de la canasta extractiva en Colombia	70
Tabla 2	América Latina Siete Mayores Productores de Petróleo 2005-2012	70
Tabla 3	América Latina Siete Mayores Productores de Gas 2005-2012	71
Tabla 4	América Latina Producción de Carbón 2005-2012	71
Tabla 5	América Latina. Producción de Oro 2005-2012	71
Tabla 6	Déficit en las Metas Oficiales de Producción Hidrocarburos y Minerales 2011-2012	72
Tabla 7	Distribución de la Producción de Petróleo en Colombia por Pozos en Desarrollo 2012	73
Tabla 8	Comportamiento de la Exploración de Pozos Petroleros en Colombia 2005-2012	74
Tabla 9	Países con Mayores Reservas de Petróleo 2012	74
Tabla 10	Reservas de Gas Colombia 2005-2012	75
Tabla 11	Países con Mayores Reservas de Carbón 2012	76
Tabla 12	Inversión del Plan de Desarrollo 2010-2014 Dedicada a las Locomotoras para la prosperidad Democrática	77
Tabla 13	Participación por Ramas de Actividad PIB Nacional 2000-2012	78
Tabla 14	Variación por Ramas de Actividad PIB Nacional 2000-2012	79
Tabla 15	Inversión Extranjera Directa. IED Colombia 2005-2012	79
Tabla 16	Exportaciones de Colombia 2011-2012, por tipo de productos	80
Tabla 17	Proyecciones Oficiales de Precios Internacionales Hidrocarburos y Minerales y Precios Reales 2011-2012	81
Tabla 18	Crecimiento del PIB Colombia 2001-2012	81
Tabla 19	Crecimiento Económico BRICS y Colombia 2010-2012	81
Tabla 20	Balanza de Pagos Colombia. 2005-2012	82
Tabla 21	Inversión Extranjera Directa en Colombia Dirigida al Sector Extractivo por Países de Origen 2011-2012	83
Tabla 22	Proyecciones de Ingresos del Estado Generados por el Sector Extractivo (Ecopetrol – Impuesto de Renta Sector Minero) 2011-2020	91
Tabla 23	Proyecciones de Regalías del Sector Extractivo 2011-2020	92
Tabla 24	Ingresos de Ecopetrol. Impuesto a la Renta y Dividendos Girados a la Nación 2005-2012	92
Tabla 25	Comparación de Ingresos de Ecopetrol. Impuesto a la Renta y Dividendos Proyectados y los Efectivos Girados a la Nación 2011-2012	93
Tabla 26	Ingresos de Impuesto a la Renta del Sector Extractivo 2005-2012	93
Tabla 27	Comparación Ingresos de Impuesto a la Renta del Sector Extractivo y Proyecciones Oficiales 2011-2012	93

Tabla 28	Regalías pagadas por Sector Extractivo 2005-2012	94
Tabla 29	Comparación Regalías Pagadas por el Sector Extractivo y Proyecciones Oficiales 2011-2012	94
Tabla 30	Porcentaje de Regalías Establecido para el Sector Extractivo. Algunos Países de América Latina 2012	95
Tabla 31	Impuesto a las Remesas Sector Extractivo. Algunos Países de América Latina 2012. Dividendos e Intereses	96
Tabla 32	Renta Extractiva Nominal Colombia-Canadá y Estados Unidos 2012	97
Tabla 33	Renta Efectiva Colombia y Algunos Países de América Latina 2000-2005-2012	97
Tabla 34	Descuentos e Incentivos tributarios Vigentes en Colombia para el Sector Extractivo	99
Tabla 35	Descuentos tributarios de las personas jurídicas declarantes según naturaleza de la sociedad - Año gravable 2000-2005-2012	101
Tabla 36	Impuesto a la Renta Nominal y Efectivo por las Empresas de Hidrocarburos en Colombia 2005-2012	101
Tabla 37	Impuesto a la Renta Nominal y Efectivo por las Empresas Mineras en Colombia 2005-2012	102
Tabla 38	Comparación Regalías que Pagadas por el Sector Extractivo y Gasto Tributario del Estado por los Descuentos que tiene en Impuesto a la Renta 2005-2011	102
Tabla 39	Comparación Regalías que Pagadas por las Empresas Mineras y de Hidrocarburos y Gasto Tributario del Estado por los descuentos al Impuesto a la renta 2005-2011	103
Tabla 40	Comparación Regalías Pagadas Sector Extractivo en Colombia y Regalías Distribuidas 2005-2012	103
Tabla 41	Regalías Distribuidas del Sector Extractivo. Directas, Indirectas y Total 2005-2012	104
Tabla 42	Total de Regalías Directas Distribuidas del Sector Extractivo por Departamentos 2005-2012	104
Tabla 43	Comparación Regalías Directas Distribuidas del Sector Extractivo 2005- 2011y con el Nuevo Sistema de Regalías	105
Tabla 44	Comparación Regalías Indirectas Distribuidas del Sector Extractivo 2005- 2011y con el Nuevo Sistema de Regalías	105
Tabla 45	Distribución de las Regalías Indirectas Sistema General de Regalías 2012	106
Tabla 46	Distribución de las Fondos de Pensiones Territoriales y Ahorro Sistema General de Regalías 2012	106

Tabla 47	Distribución de las Recursos Fondo de Compensación Regional por Departamento. Sistema General de Regalías 2012	107
Tabla 48	Distribución de las Recursos OCADS por Región Sistema General de Regalías 2012	107
Tabla 49	Distribución de las Recursos Fondo de Compensación Regional Sistema General de Regalías 2012	108
Tabla 50	Tasa de pobreza Colombia y Departamentos con mayor producción extractiva	110
Tabla 51	GINI Colombia y Departamentos con mayor producción Extractiva	110
Tabla 52	NBI Colombia y los Departamentos con mayor producción Extractiva	111
Tabla 53	Ocupados por Rama de Actividad Colombia	112
Tabla 54	Total de Empleos y Subcontratación Empresas Extractivas en Colombia 2011	112
Tabla 55	Municipios Mineros y Petroleros analizados	114
Tabla 56	IPM Municipios Extractivos, no extractivos y promedio nacional	116
Tabla 57	IPM Departamentos Extractivos, no extractivos y promedio nacional	117
Tabla 58	Comparación IPM Municipios y Departamentos extractivos, no extractivos y promedio nacional	118
Tabla 59	Componente Escolar IPM Municipios extractivos, no extractivos y promedio nacional	119
Tabla 60	Componente Escolar IPM Departamentos extractivos, no extractivos y promedio nacional	119
Tabla 61	Componente Laboral IPM Municipios extractivos, no extractivos y promedio nacional	120
Tabla 62	Componente Laboral IPM Departamentos extractivos, no Extractivos y promedio nacional	121
Tabla 63	Componente de Acceso a Servicios Básicos IPM Municipios extractivos, no extractivos y promedio nacional	121
Tabla 64	Componente de Acceso a Servicios Básicos IPM Departamentos extractivos, no extractivos y promedio nacional	122

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Distribución de las regalías directas en el régimen anterior	13
Gráfico 2	Distribución de las regalías según el SGR	15

Gráfico 3	Sistema General de Regalías: Distribución en los Fondos	16
Gráfico 4	Municipios receptores de regalías para inversión antes y después de la reforma	17
Gráfico 5	Proyectos aprobados por Departamento a 31 Diciembre 2012	22
Gráfico 6	Distribución de los recursos de regalías para CTel, según SGR (2012)	25
Gráfico 7	Proyectos aprobados para CTel por departamento (2012)	27
Gráfico 8	Títulos mineros otorgados en parques naturales y páramos de Colombia	29
Gráfico 9	Crecimiento del PIB Colombia 2001-2012. Variación (%)	81
Gráfico 10	Tasa Representativa del Mercado TRM Dólares por Peso Colombiano 2011 y 2012	85
Gráfico 11	Impuesto a la Renta Sector Extractivo. Algunos Países de América Latina 2012	95
Gráfico 12	Renta efectiva Colombia y algunos países de América Latina 2000-2005-2012	98
Gráfico 13	Una tipología de la violencia interpersonal	128

LISTA DE MAPAS

Mapa 1	Distrito Minero El Tambo – Dovia	129
Mapa 2	Distrito Minero de la Jagua de Ibirico	130

PRESENTACIÓN

El Observatorio de las Industrias Extractivas, de la Fundación Foro Nacional por Colombia, presenta su segundo informe sobre el sector extractivo en el país. El informe contiene un análisis de la evolución del sector en los años 2011 y 2012, tomando como base cinco temas que constituyen puntos focales del debate sobre la materia en Colombia: i) los cambios normativos recientes en temas fundamentales como el sistema de regalías, el código minero y la consulta previa; ii) el manejo que el gobierno viene dando al sector, especialmente en el ordenamiento institucional, la entrega de títulos y concesiones, y la política de formalización; iii) el peso del sector y su impacto en la economía colombiana; iv) el nuevo sistema de regalías y su efecto sobre las condiciones de vida de la población; y v) la relación entre minería y violencia colectiva.

Los cinco temas son presentados en sendos capítulos del informe. Los cuatro primeros tienen en común la permanente referencia, explícita o implícita, al papel del Estado, en particular, al manejo que este último dio al sector en el período de referencia. Se mostrará cómo el Estado no ha logrado alcanzar las metas que se propuso en 2010 y que la tarea de “poner la casa en orden” a través de los cambios en la reglas de juego y en las políticas de manejo del sector no necesariamente han tomado el camino correcto ni han producido los efectos esperados. El fracaso en la reforma del Código de Minas es probablemente la mejor muestra de una tarea fallida que mucho tuvo que ver con las propias debilidades institucionales del Estado colombiano para el manejo del sector.

El último capítulo sobre minería y violencia colectiva se aparta parcialmente de esa línea de reflexión y focaliza la mirada sobre los eventuales efectos del boom minero en el recrudecimiento del conflicto armado y de hechos de violencia colectiva en el territorio colombiano. Para tal efecto, el capítulo presenta un resumen del estudio realizado por Foro Nacional por Colombia, la Corporación Nuevo Arcoiris y Azaí Consultores, con el apoyo de la Fundación Avina, basado en dos estudios de caso en los municipios de Suárez (Cauca) y La Jagua de Ibirico (Cesar). El estudio muestra que, si bien en esos dos municipios la minería (del oro en Suárez y del Carbón en la Jagua) no ha incrementado directamente el conflicto, sí ha generado escenarios para el desarrollo de acciones colectivas violentas en las que los actores del conflicto pueden estar –y, de hecho, han estado- involucrados.

Este informe toma como referencia el primer reporte elaborado en 2010-2011 y dado a conocer en marzo de 2012¹. Dicho reporte tomó como período de análisis los años 2005 a 2010 y constituye una línea de base para el análisis de este segundo informe y de los que el Observatorio dará a conocer al público en los próximos años. Foro quiere con la publica-

¹ Gaitán, L. et al. (2011), El sector extractivo en Colombia, Bogotá, Foro Nacional por Colombia.

ción de este y de los próximos informes generar una información sistemática sobre el sector extractivo en Colombia y contribuir a un debate que hoy día es urgente y necesario en el país, en momentos en que los colombianos y las colombianas tenemos fincadas nuestras esperanzas de paz en las conversaciones que adelantan el gobierno y las Farc en La Habana para dar por terminado el conflicto armado. Creemos que el sector extractivo debe ser visto en perspectiva de la construcción de la paz y del desarrollo. Tal es el sentido de este esfuerzo institucional y político.

Este informe ha sido posible gracias al apoyo recibido de Revenue Watch Institute y de su representante para América Latina, Carlos Monge, lo mismo que al respaldo permanente de Pan para el Mundo. Foro les agradece por igual y hace un reconocimiento explícito de la importancia de ese soporte técnico, financiero e institucional. Además, expresa su gratitud con todas las personas, organizaciones e instituciones que contribuyeron a la elaboración de este informe. Esperamos que se convierta en una herramienta útil para pensar y repensar el sector extractivo en Colombia desde una perspectiva de desarrollo humano.

Fabio E. Velásquez C.

Coordinador

Observatorio de las Industrias Extractivas en Colombia

Foro Nacional por Colombia

CAPÍTULO 1
Los cambios normativos del
sector y sus perspectivas

En este capítulo se revisarán las principales reformas y propuestas en materia legislativa que se han discutido o implementado recientemente en Colombia con relación al sector extractivo: la reforma al régimen de regalías, el proyecto de reforma al código minero, que no prosperó, y el proyecto de ley para reglamentar la consulta previa. En conjunto representan la respuesta del actual gobierno nacional a los retos que planteó el advenimiento del llamado “boom minero” bajo la adopción de lo que se puede considerar como un modelo económico extractivista acelerado.

Son varios los puntos críticos que se han discutido alrededor de estas iniciativas. En primera instancia se analizará el carácter re-centralizador del nuevo sistema de regalías y sus posibles limitantes. Por otro lado, se mostrará cómo, a pesar de surgir como posible herramienta para la promoción de una minería sostenible, el gobierno nacional no ha escogido el camino correcto para la reforma del Código de minas hoy vigente. No sólo falló en la consulta previa de la ley 1382 de 2010, que determinó su posterior caída, sino que ha optado por legislar por la vía del decreto sobre asuntos que lesionan la autonomía territorial. Finalmente, se estudiará cómo la iniciativa de proyecto de Ley de Consulta Previa lejos de avanzar en una reglamentación que clarifique y ordene los casos donde se debe realizar la consulta para reivindicar los derechos de las comunidades étnicas, aparece como un intento del gobierno de delimitar y estandarizar los procedimientos para que ésta no se convierta –como el gobierno lo viene señalando– en uno de los mayores obstáculos para el desarrollo de la actividad extractiva.

1. EL NUEVO SISTEMA DE REGALÍAS

1.1. Los problemas del antiguo sistema

El anterior régimen obligaba a los departamentos a usar las regalías directas de la manera como se muestra en el gráfico 1, con el propósito final de disminuir la pobreza medida a través de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Ese criterio estaba guiado por la asignación de recursos a las zonas productoras independientemente de su situación económica y social.

Las regalías indirectas, provenientes del Fondo Nacional de Regalías, destinadas a la inversión en las entidades territoriales que no recibían directamente beneficios, eran asignadas de la siguiente forma: el 50% para subsanar la carga pensional a través del Fondo Nacional de Pensiones de las entidades territoriales (FONPET); el otro 50% se distribuía así: 15% a proyectos de energización; 10% a financiar la Corporación encargada de la cuenca del Río Magdalena; 58,5% a proyectos regionales de minería y medio ambiente; 15% a otros proyectos y 1% a otros destinos prioritarios para pobladores. El anterior informe de este Observatorio (Gaitán et al., 2011) concluyó que no había certeza de que la concentración de recursos haya estado mayoritariamente en departamentos pobres o ricos y tampoco que las regalías estuvieran destinadas a las zonas más pobres, remarcando que de los 5 departamentos más pobres del país ninguno era receptor importante de regalías.

Las permanentes inconsistencias en el uso de las regalías –que ocasionaron suspensiones y sanciones en varios departamentos y municipios por los órganos de control– y las

Gráfico 1. Distribución de las regalías directas en el régimen anterior



Fuente: Gaitán et al 2011, tomado de ANH 2010

denuncias desde la academia y la sociedad civil, hicieron aflorar debates en el gobierno nacional sobre la necesidad de modificar este régimen pues no se tenía certeza de la correlación de éstas con el desarrollo de las regiones y del país.

Adicionalmente, el gobierno nacional vislumbró un boom minero que implicaba una bonanza de ingresos y lo obligaba a adecuar las instituciones para fortalecer su capacidad de manejo y aprovechamiento de las regalías. Así, fueron varios los factores que el gobierno nacional esgrimió para modificar el régimen de regalías:

- La baja capacidad de los municipios y de los departamentos para administrar de manera adecuada los recursos y generar efectos sociales positivos: muchos proyectos fragmentados de débil

impacto social y económico; deficiente planeación y ejecución; en 2009 ninguna entidad territorial estaba certificada en todas las coberturas de servicios sociales; y en las regiones productoras se experimentó una alta dependencia de las regalías, baja tributación y bajo desarrollo sostenible.

- Manejo irregular de los recursos, con muchos casos de corrupción denunciados¹.
- Inequidad en la distribución de los recursos dentro de las regiones del país. Los recursos se estaban concentrando en pocos entes territoriales limitando su alcance en términos de la población

¹ Como el renombrado caso de la piscina de olas que nunca se usó porque el departamento de Casanare tiene problemas de abastecimiento de agua, con un costo de más de 10 mil millones de pesos; el Museo del Hombre Llanero en Yopal; el parque de los Mártires y el Velódromo en Arauca; y el Hospital de Yopal con un costo aproximado de 45 mil millones de pesos.

beneficiada; el 83% de los colombianos no recibía beneficios de la explotación de los recursos naturales no renovables (RNNR) que, según la Constitución, pertenecen al Estado y por ende a todos sus ciudadanos.

- Bajo impacto de las regalías en el crecimiento, la productividad y la calidad de vida de la población. Se reconoció que el anterior sistema limitaba los encadenamientos sectoriales y regionales; las externalidades en productividad y crecimiento eran muy bajas.

1.2. La reforma del régimen de regalías

El nuevo Sistema General de Regalías intenta corregir las inequidades regionales en la distribución de las regalías, ya que en el diseño previo tan sólo 8 departamentos -donde se explotan estos recursos- tenían el derecho a recibirlas. Según cálculos de Cabrera (2011), el 17% de la población del país recibió el 80% de las regalías durante la última década, esquema que dejaba a otros departamentos al margen de las posibilidades de desarrollo mediante la inversión de estos recursos.

En esa perspectiva, el gobierno nacional definió cuatro principios básicos para sustentar una reforma al modelo de distribución de los recursos provenientes de las regalías (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2012):

- Ahorro para el futuro, de manera que los recursos sirvieran para la inversión regional y para reducir la volatilidad cambiaria.
- Equidad en términos del uso de las regalías para todos.
- Competitividad regional: el dinero proveniente de la explotación debe servir para promover el desarrollo regional.

- Buen gobierno. Hacer un uso eficiente y honrado de los recursos fomentando las buenas prácticas.

1.2.1. El Acto Legislativo 05 de 2011

Este Acto Legislativo modificó los artículos 360 y 361 de la Constitución. El primero de ellos reconoce que el beneficiario de las regalías es la nación –como un todo- pues quedó explícito que la contraprestación económica por explotación de RNNR se hace a favor del Estado. La reforma establece que mediante la promulgación de una ley se determinarán las condiciones para la explotación y mediante otra se creará el Sistema General de Regalías (SGR) que definirá la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, uso eficiente y destinación de los ingresos precisando las condiciones de la participación de los beneficiarios.

Por su parte, la reforma del artículo 361 de la Constitución configura el SGR y lo destina al financiamiento de proyectos de desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales; al ahorro del pasivo pensional de estas entidades; a inversiones en educación, en ciencia y tecnología e innovación (CTel); a la generación de ahorro público, la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y el conocimiento y la cartografía geológica del subsuelo; y a aumentar la competitividad general de la economía buscando mejorar las condiciones sociales de la población.

La reforma continúa dejando una asignación directa a los departamentos, municipios y distritos donde se adelanten explotaciones de RNNR o tengan puertos marítimos y

fluviales dedicados al transporte del producto tendrán derecho a participar así como a ejecutar directamente los dineros. Además, creó cuatro fondos para la destinación específica de los recursos obtenidos como contraprestación económica ²: 1) El Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación; 2) El Fondo de Desarrollo Regional; 3) El de Compensación Regional; y 4) El Fondo de Ahorro y Estabilización.

La reforma suprimió el Fondo Nacional de Regalías; los recursos de este Fondo que no estén comprometidos serán destinados con prioridad a la reconstrucción de la infraestructura vial del país y a la recuperación ambiental de las zonas afectadas por la emergencia invernal 2010-2011. Además se aclara que los recursos del SGR no harán parte del Presupuesto General de la Nación ni del Sistema General de Participaciones ³.

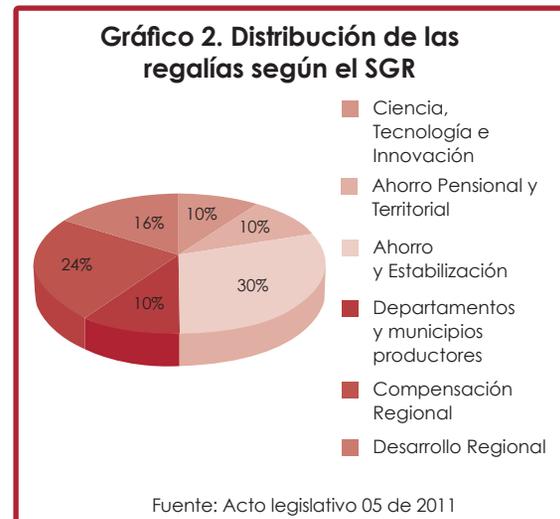
La distribución de los recursos de los cuatro nuevos fondos y del ya existente (Ahorro Pensional de las entidades territoriales) es la siguiente: el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación recibe el 10% de los recursos; el de Ahorro Pensional y Territorial, otro 10%; el Fondo de Ahorro y estabilización, hasta un 30%. El 50% restante se distribuye de la siguiente manera: un 20% para departamentos y municipios productores (asignaciones directas); del 80% restante, el Fondo de Compensación Regional recibe el 60% –con una duración de 30 años, luego de los cuales los recursos se destinarán

² Artículo 2 del Acto Legislativo 05, 18 Julio 2012 que reforma el artículo 361 de la Constitución Política.

³ Este sistema responde a los artículos 356 y 357 de la Constitución respecto a los recursos que transfiere la nación a las entidades territoriales para la financiación de la educación, salud, alcantarillado, acueducto, y propósitos generales competencias plasmadas en la Ley 715 de 2001.

al Fondo de Desarrollo Regional; y el 40% al Fondo de Desarrollo Regional.

Los fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación y de Desarrollo Regional tendrán

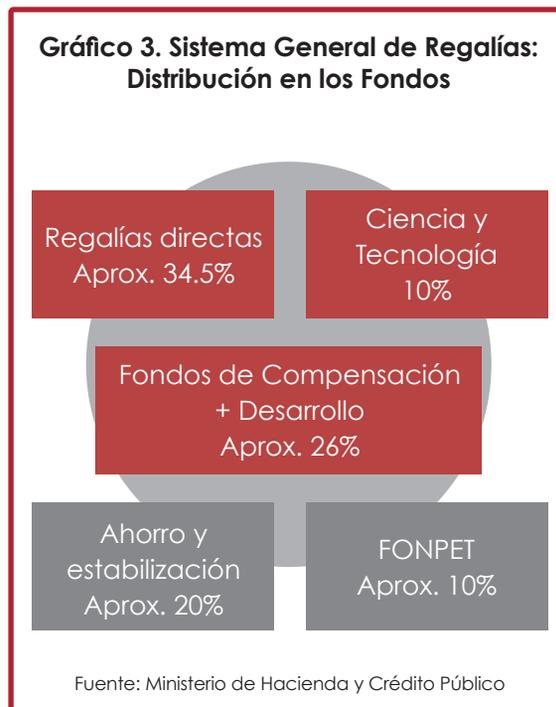


como finalidad la financiación de proyectos regionales acordados entre las entidades territoriales y el Gobierno Nacional. Un 2% queda destinado a la fiscalización de la exploración y explotación de yacimientos y a profundizar en el conocimiento y la cartografía geológica del subsuelo para tener mayores claridades sobre los volúmenes de producción por los cuales se debe pagar regalías.

En el gráfico 2 se observa cómo la distribución da mayor peso al Fondo de Ahorro y Estabilización y al de Compensación Regional, pensado para beneficiar a las regiones más rezagadas del país. En diciembre de 2011 se aprobó que los 700 municipios más pobres recibirán regalías (30% de los recursos del Fondo de Compensación) no directamente a través de las alcaldías, sino de la implementación de diferentes proyectos definidos por el gobierno

nacional, las gobernaciones y las alcaldías. Como puede observarse, esta reforma configura una visión de futuro con un componente de planeación, pues se pretende asegurar al país unas reservas que le permitan tener la suficiente solidez para enfrentar tiempos difíciles y contar con las herramientas necesarias para adoptar una política contracíclica a la coyuntura económica.

La implementación de esta nueva distribución implicará un periodo de transición, tal y como se observa en el gráfico 3. Según la presentación hecha por el Ministro Cárdenas sobre la reforma al sistema general de regalías (2013), en 2012 el monto total destinado al ahorro (Fondo de Ahorro y Estabilización y FONPET) fue de un 30%; la destinación a los Fondos de Compensación y Desarrollo



Regional fue de aproximadamente el 26% y al Fondo de CTel el 10%, dejando un aproximado de 34.5% para las regalías directas.

Esta transición incrementa el monto de las regalías directas, lo que implicó que los fondos de ahorro y de compensación y desarrollo regional recibieran porcentajes menores a los estipulados. Esta distribución respondió a las presiones de alcaldes y gobernadores sobre el gobierno nacional, quienes preveían una reducción importante del volumen de regalías que recibirían bajo el nuevo sistema. Pero también a la necesidad de darle tiempo a los municipios y departamentos productores que han sido tradicionalmente dependientes de estos recursos para que hagan los ajustes necesarios ante la disminución de ingresos por este rubro. Para el periodo 2013-2014, si bien el ahorro se mantiene cercano al 30%, se aumentará el porcentaje destinado a los fondos regionales (alrededor del 34%) y se reducirá el destinado a regalías directas (26% aprox)⁴. Esto puede demostrar un avance progresivo hacia el cumplimiento de la distribución estipulada en el Acto Legislativo.

1.2.2. Ley 1530 de 2012: Organización y funcionamiento del SGR

Según lo dictaminado por el acto legislativo 05 de 2011, es responsabilidad del Congreso de la República emitir una ley para regular la organización y el funcionamiento del SGR. De esta manera, en 2012 se expidió la Ley 1530 que tiene por objeto determinar la distribución, objetivos, fines, administración, control, uso eficiente y destinación de los ingresos provenientes de

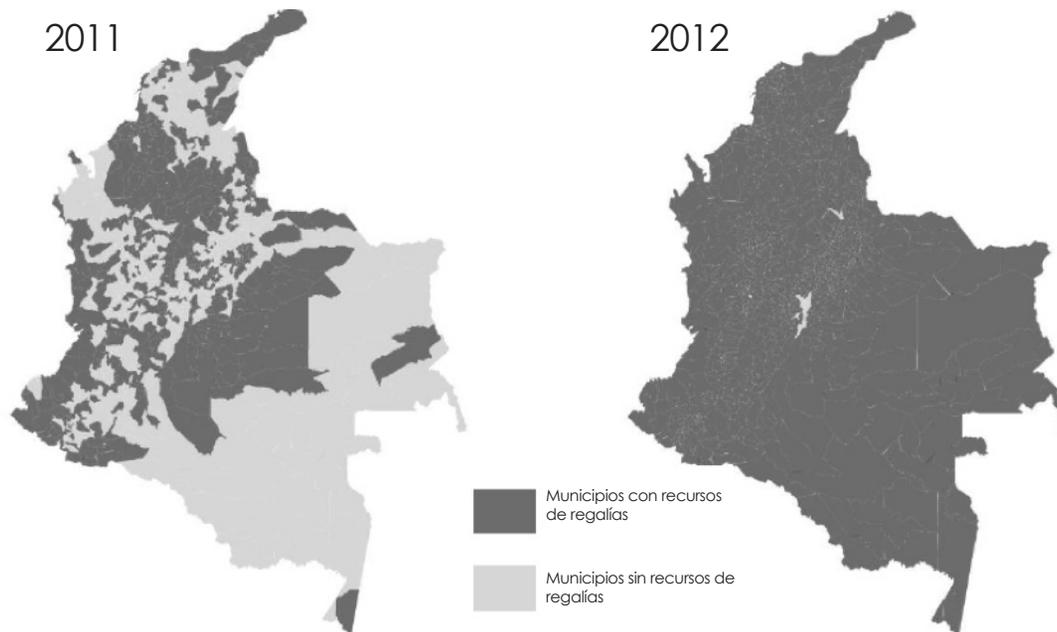
⁴ Ahorro: \$4.8 Billones; Inversión: \$11.9 billones. Asignaciones directas: \$4.4 billones, Fondos Regionales: \$5.7 billones, CTel: \$1.7 billones. (Cárdenas, 2013).

la explotación de los RNNR, precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios. La ley busca la promoción del desarrollo y competitividad regional de todos los departamentos, distritos y municipios pues se reconoce que los RNNR son del Estado, por lo que todos los entes territoriales deben ser partícipes de las retribuciones producto de la explotación del subsuelo. Así las cosas, el mapa de la distribución de las regalías cambió notoriamente al pasar de 522 municipios

capacidad científica, tecnológica, de innovación y de competitividad de las regiones mediante proyectos que contribuyan a la producción, uso, integración y apropiación del conocimiento en el aparato productivo y en la sociedad en general.

- *Fondo de Desarrollo Regional FDR*: mejorar la competitividad de la economía, así como promover el desarrollo social, económico, institucional y ambiental de

Gráfico 4. Municipios receptores de regalías antes y después de la reforma



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

receptores en 2011 a 1.089 en 2012, tal y como se observa en el gráfico 4.

La ley define las funciones de cada uno de los fondos así:

- *Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTel)*: incrementar la

las entidades territoriales mediante la financiación de proyectos de inversión de impacto regional entre el Gobierno Nacional y las entidades territoriales en el marco de esquemas de asociación.

- *Fondo de Compensación Regional FCR*: financiar los proyectos de impacto regional o local de desarrollo en las

- entidades territoriales más pobres del país.
- Fondo de Ahorro y Estabilización⁵: Los recursos destinados anualmente a este fondo serán manejados por el Banco de la República y se distribuirán entre los departamentos en la misma proporción en que participen en los recursos destinados en el año correspondiente al FDR, FCR, al ahorro pensional territorial, al CTel y a las asignaciones que dicta el artículo 361 de la Constitución.
- *Ahorro Pensional Territorial*⁶: Estos recursos serán manejados por el Fondo Nacional de Pensiones de la Entidades Territoriales FONPET y se distribuirán anualmente entre las entidades territoriales de acuerdo a los criterios definidos por la legislación.

El dinero de las regalías será de libre inversión y se podrá acceder mediante la formulación de proyectos por sectores que tendrán como beneficiarias a las entidades territoriales. Para darle trámite a estos proyectos fueron creados los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD)⁷, responsables de aprobar los proyectos de inversión sometidos a su consideración y de evaluar, viabilizar, aprobar y priorizar la conveniencia y oportunidad de financiarlos.

Se financiarán principalmente proyectos de impacto regional entendiendo que la región abarca más de un departamento o municipio. En ese sentido, las regiones pueden

⁵ El Decreto 1076 de 2012 reglamentó la administración de este fondo.

⁶ El Decreto 1073 de 2012 estableció los criterios y condiciones de distribución de los recursos del Fondo de Compensación Regional, del Ahorro Pensional Territorial, y de Desarrollo Regional.

⁷ El Decreto 1075 de 2012 reglamentó la organización y funcionamiento de los OCAD y las secretarías técnicas de acuerdo a lo establecido en la Ley 1530 de 2012.

ser espontáneas, flexibles y dinámicas, es decir conformadas según la Ley 1454 de 2011, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y/o conformadas alrededor de un proyecto (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2012). El supuesto del gobierno nacional es que con estos órganos las decisiones de inversión estarán sujetas a mayores niveles de supervisión, lo que permitirá disminuir el riesgo de que se presenten casos de usos ineficientes, corruptos o de bajo impacto de los recursos de las regalías.

Para la priorización de proyectos de inversión los OCAD deben tener en cuenta los siguientes criterios:

- Impacto territorial, económico, social, cultural y ambiental.
- Cumplimiento de las metas sectoriales o territoriales en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo territoriales.
- Mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, de las comunidades indígenas y del pueblo Rom o Gitano de Colombia.
- Contribución a la integración municipal, regional, nacional y fronteriza.
- Conformación de esquemas asociativos consagrados a través del mecanismo de contratos Plan.
- Proyectos orientados al mejoramiento de la infraestructura en las zonas de frontera.
- Mejoramiento de la infraestructura en las zonas de exploración y explotación de recursos no renovables.
- Culminación de proyectos ya iniciados y que sean prioritarios para el desarrollo regional.

- Destinación de recursos para inversiones físicas en educación.
- Proyectos de recuperación y estabilización ambiental, reforestación y recuperación de ecosistemas.
- Extensión, ampliación y utilización de energías no convencionales, tales como la eólica, solar, geotérmica o de iguales características, que sean renovables y sustentables ambientalmente.
- Destinación de recursos para el desarrollo de infraestructura física para mejorar la calidad de educación.

Estos criterios tratan de asegurar, de una parte, la pertinencia de los proyectos con las condiciones, necesidades y problemas del territorio y las poblaciones que lo habitan; de otra, procuran fortalecer el proceso de planificación nacional y regional al sintonizarlos con los planes de desarrollo de los tres niveles –nacional, departamental y municipal– según sea el caso. Sin embargo, queda en el aire la garantía de la solidez y calidad técnica del proyecto y la experiencia, idoneidad y capacidad de ejecución del equipo humano que lo desarrollará. Dejar por fuera estos factores puede restringir una evaluación completa a la hora de la toma de decisiones. Podría entonces suceder que se cumpla los criterios de pertinencia territorial pero, al no hacer una evaluación de la calidad del proyecto y de los ejecutores, se pueda arriesgar de entrada el producto esperado y obtener resultados altamente deficientes que terminen con la consiguiente pérdida de los recursos.

El gobierno nacional afirma haber alcanzado logros muy importantes con la nueva reforma, pues, en su opinión, ahora las regalías son

fuerza adicional para dinamizar las economías regionales, están más orientadas a la inversión que a los gastos de funcionamiento. Asegura el gobierno que el nuevo sistema permitirá que los recursos tengan un mayor impacto en el crecimiento y la distribución de la riqueza al abrir la posibilidad de que generen mayores encadenamientos y un mayor efecto multiplicador. Según el gobierno, con esta nueva forma de distribución de las regalías se calcula un efecto adicional en la tasa de crecimiento de la economía del 0,28, que se traducirá en la generación de cerca de 57 mil nuevos empleos (Cárdenas, 2013).

1.3. La polémica desatada por la reforma

Apenas se aprobó la reforma se abrió un debate sobre su alcance, sus efectos y la reglamentación del Acto Legislativo. Quedaron explícitas las tensiones entre las autoridades territoriales y el Gobierno nacional en el Congreso de la República⁸, el cual representa en parte los intereses locales y regionales en cabeza de los parlamentarios y las bancadas regionales.

Uno de los primeros problemas fue la demora en el arranque de la nueva ley pues, conforme a lo que quedó estipulado en los dos artículos de la Constitución reformados, se debió esperar a la expedición de la Ley 1530 para que el SGR entrara en funcionamiento. La ausencia de reglamentación tuvo atascados los proyectos en los departamentos que dependen en gran proporción de estos ingresos para su funcionamiento. Igualmente,

⁸ El proyecto estuvo a punto de caerse ocho veces en un solo día. Para salvarlo hubo que llegar a acuerdos de última hora entre ellos, uno con Alcaldes que se tomaron la Plaza de Bolívar. (Semana.com, 2011)

los departamentos y municipios que dejaron de recibir las mismas cuantías que venían percibiendo por concepto de regalías señalaron que se vieron obligados a suspender algunos programas sociales por el recorte de esos recursos (Portafolio.co, 2012).

Gilberto Toro Giraldo, Director Ejecutivo de la Federación Colombiana de Municipios, ha expresado la intención de proponer una contrarreforma al nuevo sistema de regalías, pues los alcaldes del país reclaman de manera generalizada mayor autonomía en su manejo. Manifiestan estar de acuerdo con el principio de que los municipios que antes no recibían regalías ahora lo hagan, pero objetan que los recursos lleguen tan "amarrados", de manera que el alcalde tiene un papel secundario y la asignación de éstos está prácticamente supeditada a los criterios de los funcionarios del nivel central o del Departamento⁹. Por su parte el Senador Jorge Robledo –gran opositor a la reforma- aseguró que la intención del gobierno nacional es la de evadir su responsabilidad por ejemplo en hacer grandes obras de infraestructura sin poner plata del presupuesto de la nación para sacar esas partidas de los recursos de regalías. (Semana.com, 2011)

El sector privado manifestó su preocupación sobre el nuevo sistema de distribución de las regalías al considerar su alto nivel de complejidad. Planteó además dudas sobre la capacidad de las administraciones locales y regionales para formular proyectos de desarrollo ante los OCAD, lo que terminaría

⁹ Hugo García Segura. "Alcaldes del país más autonomía y descentralización", Entrevista con Gilberto Toro Giraldo, en el Espectador.com, Política, 17 Abril de 2013. Disponible en: <http://www.elspectador.com/noticias/politica/articulo-416742-alcaldes-del-pais-piden-mas-autonomia-y-descentralizacion>

transfiriendo la responsabilidad de la provisión de servicios sociales y de infraestructura, por ejemplo, a las empresas del sector. Además, ante la disminución de ingresos efectivos para ciertos departamentos y municipios, el sector privado teme que éstos adopten impuestos adicionales (el ICA minero, por ejemplo) que compensen el "hueco" fiscal dejado por la reducción de los recursos de regalías, lo que afectaría a los inversionistas privados. (Entrevista a Asociación Colombiana de Petróleo 2012 y a la Cámara Colombiana de Minería 2012, citado por Mitchell, 2012).

Un punto de gran inconformidad manifestado por diferentes sectores de la sociedad colombiana es que esta reforma no modificó la distribución de los excedentes mineros entre las empresas y el Estado¹⁰; es importante aclarar que las fórmulas de liquidación dependen casi que exclusivamente de la información que proveen las empresas –prácticamente a su discreción- tal y como lo expresó la directora de la ANM: "No hay forma de establecer cuántas esmeraldas se van a sacar y esto no sólo pasa en ese sector, sino en el de todos los minerales. No tenemos forma de saber exactamente cuánto se extrae. Por constitución se establece que son ellos los que están obligados a declarar lo que se extrae"¹¹.

En particular se ha manifestado la situación inexplicable de que la sal pareciera ser más

¹⁰ Las empresas mineras y de hidrocarburos deben pagar el impuesto a la renta y las regalías –dos contribuciones de alta significación, además de impuestos como el IVA (valor agregado), sobretasa a la gasolina y el de industria y comercio. Adicionalmente tienen la obligación de pagar el canon superficialio para la fase de explotación (Rudas, 2012).

¹¹ Véase "No se puede establecer cuánto se explota", por Camila Zuluaga, en Espectador.com, Economía, 16 Abril de 2013. Disponible en: <http://www.elspectador.com/noticias/economia/articulo-416338-no-se-puede-establecer-cuanto-se-explota>

valiosa que el oro, pues la regalía para su extracción es del 12%, y la del oro, del 4%. Cabrera (2011) argumenta que el porcentaje de regalías que se debe pagar al Estado debería ser creciente, en función del volumen de producción y del precio internacional, similar al caso del petróleo. Afirma que esta regalía variable ya opera en varios países y el escenario ideal debería ser que todos los minerales tengan un régimen como el del petróleo.

Rudas (2012) reveló que para el periodo 2002-2010 el sector extractivo en Colombia dejó de pagar en términos de exenciones y evasiones al impuesto sobre la renta un valor muy superior al que pagó por regalías. Y ahora, con la entrada nuevamente en vigencia del Código Minero de 2001, se reabre la opción de que las concesiones se renueven automáticamente, dificultando aún más la realización de seguimiento al pago de regalías por parte de las empresas¹².

Por esta misma situación, la Contraloría entró a estudiar la verificación del monto de regalías pues argumenta que se están generando pérdidas en los recursos que debe recibir el Estado por este concepto, lo que obstruye la intención del actual gobierno de sanear las finanzas públicas nacionales con recursos provenientes de la locomotora minera. En su momento, esta entidad declaró que tenía indicios de que no había coincidencia entre la cantidad que pagan en el país respecto de las utilidades que las empresas declaran en el exterior. Cabe entonces la pregunta de cuál

¹² La Contraloría se refirió a la falta de claridad en los reportes de las empresas, y manifestó que los contratistas evaden sus compromisos tributarios o compensatorios. Además, declaró que los beneficios tributarios que se otorgan por ley a estas empresas, se estarían dando por bienes que se deprecian, intangibles o derechos mineros adquiridos, todo por falta de claridad en la normatividad (El Espectador.com 2012).

es el verdadero beneficio y resultado para el país de atraer mayor inversión extranjera para este sector en términos de un verdadero desarrollo.

Según la Subdirectora de Planeación Nacional, Paula Acosta¹³, hubo varias dificultades en la aplicación del nuevo sistema de regalías en el 2012, sobre todo en el nivel municipal, ya que los mandatarios locales no sabían cómo funcionaba y lo consideraron más engorroso. No obstante, el DNP afirmó que lo más valioso del nuevo sistema es la "calidad del gasto", pues evitará el mal uso de los dineros teniendo a los OCAD para revisar y aprobar los proyectos que van a ser financiados. En efecto, según Acosta, "para el 2012, hubo pocos intentos por financiar proyectos no prioritarios, como el de la famosa piscina de olas... no obstante hubo casos como el de Purificación (Tolima), que pasó una propuesta para financiar ferias y fiestas".

1.4. Presupuesto y proyectos aprobados

El 30 de diciembre de 2011 se expidió el Decreto 4950 que estableció un presupuesto inicial de ingresos del SGR para la vigencia fiscal del 1 enero al 31 de diciembre de 2012. El presupuesto asciende a 8,276 billones de pesos, desagregándolo en hidrocarburos (6,564 billones -79%-) y minerales (1,712 billones -21%-)¹⁴. A mediados de marzo de 2012, el Presidente Santos anunció que el presupuesto aumentaría a 9,099 billones de pesos (7,386

¹³ Morales, Martha. (2013) "Regalías: el peor rezago en el 2012 estuvo en lo municipal", Portafolio.co, Economía y Negocios, 27 Enero. Disponible en: <http://www.portafolio.co/economia/manejo-la-regalias-municipios>

¹⁴ Decreto 4950 de 2011. 30 Diciembre "Por el cual se expide el presupuesto del Sistema General de Regalías para la vigencia fiscal de 2012".

billones por hidrocarburos y 1,712 billones por minerales), pues el Gobierno había tomado la decisión de modificar el precio del petróleo con el que había hecho las proyecciones; subió el precio base, que pasó de US\$80 por barril a US\$91, es decir un incremento cercano al 10% (Decreto 1243 de 2012). Para la vigencia del año 2012 (corte a 31 de Diciembre) se había girado el 49.77% de los recursos presupuestados, es decir \$4.528.638 millones de pesos (Contraloría General de la República, 2013).

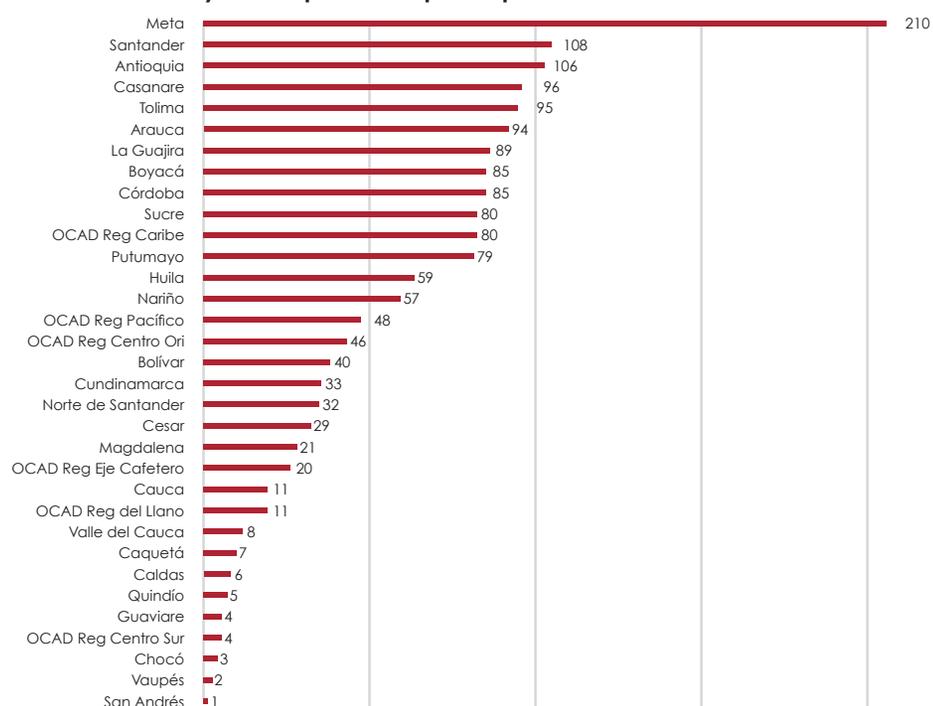
Para esa misma fecha habían sido aprobados en total 1654 proyectos, equivalentes a un avance del 65% del total del SGR presupuestado. De ellos, 209 fueron aprobados por los OCAD regionales, 618

por los OCAD departamentales, 822 por los OCAD municipales y cinco por la Comisión Rectora¹⁵. Esto proyectos cubren 27 de los 32 departamentos, y 375 de los 1118 municipios. Estas cifras demuestran la gran debilidad a nivel municipal. La Subdirectora del DNP afirmó que los municipios que iban a recibir regalías por primera vez han sido los más atrasados en la presentación de proyectos e, incluso, hubo 280 de ellos que no pasaron ni un solo proyecto.

Se destaca que al departamento del Meta le han sido aprobados la mayor cantidad de proyectos (210) y la diferencia con respecto al siguiente departamento es considerable, con 102 proyectos de más. Esto se puede explicar por su experiencia adquirida en la formulación de proyectos. Le siguen Santander (108), Antioquia (106), Casanare (96), Tolima (95), Arauca (94), La Guajira (89), Boyacá (85), Córdoba (85), Sucre (80), OCAD Reg Caribe (80), Putumayo (79), Huila (59), Nariño (57), OCAD Reg Pacífico (48), OCAD Reg Centro Ori (46), Bolívar (40), Cundinamarca (33), Norte de Santander (32), Cesar (29), Magdalena (21), OCAD Reg Eje Cafetero (20), Cauca (11), OCAD Reg del Llano (11), Valle del Cauca (8), Caquetá (7), Caldas (6), Quindío (5), Guaviare (4), OCAD Reg Centro Sur (4), Chocó (3), Vaupés (2), San Andrés (1).

Al mirar los proyectos por sectores, se observa que transporte (29.28%), agua potable y saneamiento básico (13.98%), educación (11.44%), ciencia, tecnología e innovación (10.21%) y vivienda (8.95%) son los que más recursos obtuvieron, pues en conjunto sumaron el 73% del

Gráfico 5. Proyectos aprobados por Departamento a 31 Diciembre 2012



Fuente: Contraloría General de la República con base en sgr.dpn.gov.co (2013)

¹⁵ Facultad transitoria otorgada por la Ley 1530 en el artículo 35.

¹⁶ Chocó registró el 79% de la población con al menos una necesidad básica insatisfecha, San Andrés el 40%, Vaupés el 54% y Guaviare el 39% (cifras actualizadas por el DANE para 2011).

total asignado (Contraloría General de la República, 2013).

1.5. El tinte centralista de la reforma

Sin duda alguna se requería un nuevo esquema de repartición de los recursos de regalías pues, por un lado, no se registraba evidencia concreta sobre su impacto en las regiones beneficiarias y, por otro, el modelo vigente estaba profundizando las disparidades entre unos pocos receptores y una gran mayoría que no tenía acceso a ellas. Además, constitucionalmente existía un vicio al no ser distribuidas sobre toda la población en la medida en que el Estado es el titular de la contraprestación económica de la extracción del subsuelo.

Con la reforma se subsanaron estas debilidades, pues el deber ser era la distribución equitativa de estas partidas. Así el gobierno nacional asumió como lema el de "repartir la mermelada sobre toda la tostada nacional", sin embargo, al hacerlo se retrocedió en el terreno ganado –aunque disminuido en la última década– de la descentralización. En este sentido, el Sistema de las Regalías va en contravía de un principio constitucional medular en la organización del Estado, el de la autonomía de las entidades territoriales, por su carácter re-centralizador en la asignación de los recursos.

Evidentemente, el manejo dado a los recursos de regalías por algunos municipios y departamentos no fue el mejor en los últimos años. Son conocidos los casos de corrupción y la baja capacidad de gestión de un buen número de entidades territoriales¹⁷. Sin

¹⁷Vale la pena mencionar que hasta 2009, la Procuraduría General de la República dio cuenta de que estaba investigando

embargo, el gobierno nacional generalizó el argumento y aplicó el mismo juicio a municipios y departamentos que hicieron buen uso de esos dineros. Bajo esa premisa se adoptó la decisión de administrarlos desde el gobierno central, especialmente a través de los Fondos creados. Surge entonces la pregunta de si el gobierno nacional puede garantizar que la administración de estos recursos sea transparente y eficiente. De otra parte, con base en esa misma lógica, pareciera que al ampliar el número de departamentos y municipios beneficiarios de estos dineros haría más dispendioso el control a su manejo por parte de los beneficiarios.

La decisión de centralizar la asignación de los recursos de regalías va en detrimento del principio constitucional de la autonomía de las entidades territoriales, en varias ocasiones ratificada por jurisprudencias de la Corte Constitucional, y del rol que deben ejercer las autoridades subnacionales en el manejo de los programas de bienestar para la población en el territorio de su respectiva jurisdicción. En el régimen anterior los entes territoriales decidían en qué invertir, ahora tendrán que presentar proyectos que serán sometidos a evaluación de los OCAD, órganos que finalmente son controlados por el gobierno nacional.

Otro problema que desde ya se puede vislumbrar es que la cuantía de las regalías para proyectos de inversión podrían terminar favoreciendo en mayor proporción a los municipios con más alto nivel de desarrollo, justamente por disponer de mayores potenciales y recursos humanos para formular los proyectos. Los municipios pequeños,

¹⁸a 28 gobernadores por acciones inadecuadas o actos de corrupción relacionados con el manejo de las regalías.

pobres, con población rural dispersa, plenos de necesidades y problemas no tendrán acceso rápido a estos recursos pues deberán pagar el costo de una curva de aprendizaje lenta, dada su baja capacidad institucional. Esto puede perjudicar el principio de equidad de la distribución entre las regiones lo que dejaría nuevamente en duda las ventajas del nuevo sistema.

1.6. Regalías para la Ciencia, Tecnología e Innovación: ¿alternativa para el desarrollo regional o camino truncado para las regiones?

El SGR trajo como componente innovador la destinación del 10% del total de las regalías anuales para Ciencia, Tecnología e Innovación (CTel), decisión que se reconoció como un gran acierto, pues la destinación específica de recursos a estas áreas quedó plasmada en la Constitución –independientemente de la disponibilidad de recursos según la coyuntura– dejando constancia de que el país requiere con cierta prioridad de este tipo de inversiones para su desarrollo. Esta iniciativa responde también a una de las apuestas del actual gobierno, tal y como quedó consignado en el Plan Nacional de Desarrollo, siendo la innovación una de las cinco locomotoras¹⁸ que liderarían el desarrollo del país.

La creación de este fondo generó muchas expectativas alrededor de los científicos, universidades y centros de investigación, ya que se entendió como la posibilidad de un aumento significativo en la destinación de recursos para financiar actividades de ciencia, tecnología e innovación, y por ende, como

¹⁸Las cinco locomotoras son: minero-energética, vivienda, agricultura, infraestructura de transporte e innovación.

una oportunidad más directa de financiar proyectos de largo aliento.

Para la asignación de programas y/o proyectos en CTel el artículo 361 de la Constitución creó el OCAD, del cual formarán parte el Gobierno Nacional, con tres Ministros o sus delegados; un delegado del Departamento Nacional de Planeación; un representante de Colciencias, quien además tiene a cargo la Secretaría Técnica; un Gobernador por cada una de las instancias de planeación regional; cuatro representantes de las universidades públicas y dos representantes de universidades privadas.

El SGR dividió el país en seis regiones:

- *Caribe*: Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, La Guajira, Magdalena, San Andrés, Providencia y Santa Catalina, y Sucre.
- *Centro - Oriente*: Boyacá, Cundinamarca, Norte de Santander, Santander, Bogotá.
- *Eje Cafetero*: Antioquia, Caldas, Quindío, Risaralda.
- *Pacífico*: Cauca, Chocó, Nariño, Valle del Cauca.
- *Centro Sur*: Amazonas, Caquetá, Huila, Putumayo, Tolima.
- *Llano*: Arauca, Casanare, Guanía, Guaviare, Meta, Vaupés, Vichada.

El director en ese entonces del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación -Colciencias, Jaime Restrepo Cuartas, dio orientaciones sobre la forma como se venían presentando las iniciativas o proyectos, planteando cuatro puntos claves:

- Que los proyectos estén diseñados bajo una articulación jurídica Universidad-Empresa-Estado.

- Que los proyectos provengan preferiblemente de dos o más departamentos dentro del concepto regional (no necesariamente colindantes).
- Que los proyectos en lo posible sean recomendados por la Comisiones Regionales de Competitividad para garantizar su coherencia con los planes de desarrollo.
- Que los proyectos sean presentados por las entidades territoriales o por los representantes de las comunidades indígenas, negras, afrocolombianas, raizales o palenqueras a la Secretaría Técnica del órgano colegiado.

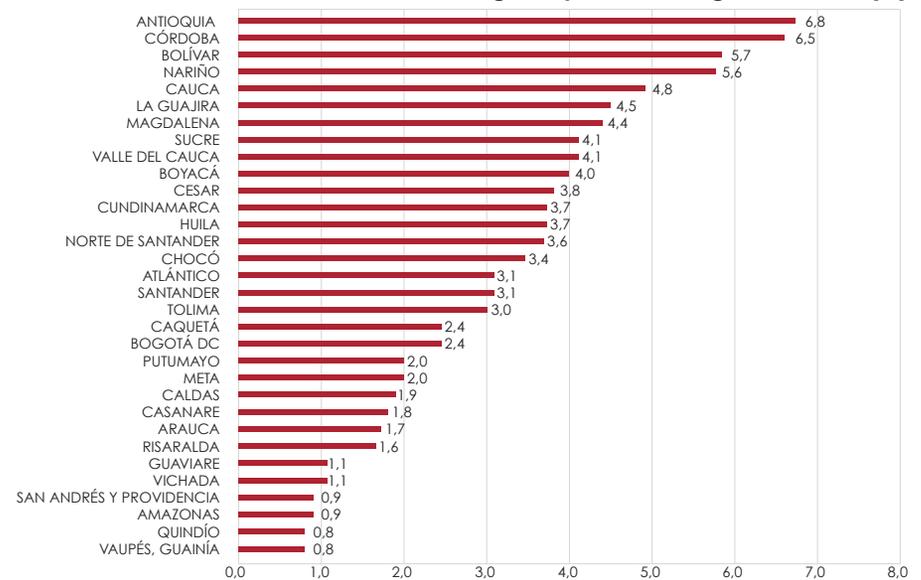
La instancia en la que se seleccionan los proyectos de investigación aplicada que el Fondo va a financiar es el órgano colegiado (OCAD), el cual, como ya se mencionó, tiene la misión de prestar especial atención a los criterios de articulación al Plan Nacional de Desarrollo y a los Planes de Desarrollo de las regiones, aportando de esa manera al desarrollo productivo y social en la respectiva región.

Han surgido críticas sobre estos órganos colegiados, pues, por un lado, se cuestiona el contrapeso que puedan ejercer los representantes del gobierno nacional con respecto a los demás miembros. Por otro, se teme que la asignación de los proyectos se haga a partir de criterios de cercanía política más que a criterios técnicos. El padre Sánchez, miembro del OCAD considera que es urgente aprender a dialogar con los gobernadores, lo cual —asegura— no ha sido fácil. “Aprovechar oportunidades significa dejar a un lado la politiquería de algunos entes territoriales, que va en contravía de las verdaderas políticas de desarrollo” (Fog, 2013).

Adicionalmente, Hernán Jaramillo, Decano de la facultad de Economía de la Universidad del Rosario, advirtió que la condición según la cual los megaproyectos deben ser presentados en conjunto entre la Gobernación, los empresarios y los investigadores es un cuello de botella, ya que hay regiones en donde no hay un cuerpo consolidado de científicos que den la pauta para cumplir ese requisito. Así, tales negociaciones serían asimétricas (citado por Correa, 2012). Se ha planteado, además, que la formación de esas “alianzas” entre científicos, gobernantes y empresarios no son tan sinérgicas, y más bien expresan un choque de intereses.

Según lo estipulado en el presupuesto de las regalías, los departamentos que más obtendrían recursos para el 2012 serían Antioquia, Córdoba, Bolívar, Nariño y Cauca (concentrando alrededor del 30%) (Gráfico 6). Esta distribución tiene la intención de cerrar

Gráfico 6. Distribución de los recursos de regalías para CTel, según SGR 2012 (%)



Fuente: Decreto 1243 de 2012

brechas en las capacidades de las regiones respecto a la ciencia y tecnología; pero bajo este supuesto, llama la atención que los departamentos que menos dinero recibirán son Guainía, Vaupés, Quindío, Amazonas, San Andrés y Providencia, Vichada y Guaviare (concentran sólo el 6,5%), regiones que están muy rezagadas no sólo en CTel sino en las demás áreas, y que paradójicamente tienen una gran biodiversidad y son áreas estratégicas con grandes potencialidades de investigación (Universidad Nacional, 2012). Por el contrario, los departamentos y la capital del país que albergan los grandes centros de investigación, las universidades y gran número de las personas idóneas para el desarrollo científico y tecnológico, fueron “castigados” con bajos recursos: por ejemplo, Bogotá D.C. (2,4%) y Caldas (1,9%)¹⁹.

Esta asignación ha sido cuestionada reiteradamente pues se argumenta que la investigación no necesariamente debe hacerse in situ. Además, la realidad muestra que las regiones más atrasadas en este campo no cuentan con la capacidad instalada ni con los científicos y profesionales para el desarrollo de las actividades correspondientes. Ante estas repetidas críticas, Colciencias ha propuesto que se fomente el trabajo en redes, buscando alianzas entre los grupos de investigación fuertes con los de regiones de menor desarrollo, para que de esta manera estos últimos logren acceder a los recursos y fortalecer la capacidad de investigación de sus profesionales. Esta puede ser una alternativa válida; sin embargo, hasta el momento –resaltando que ha sido poco el

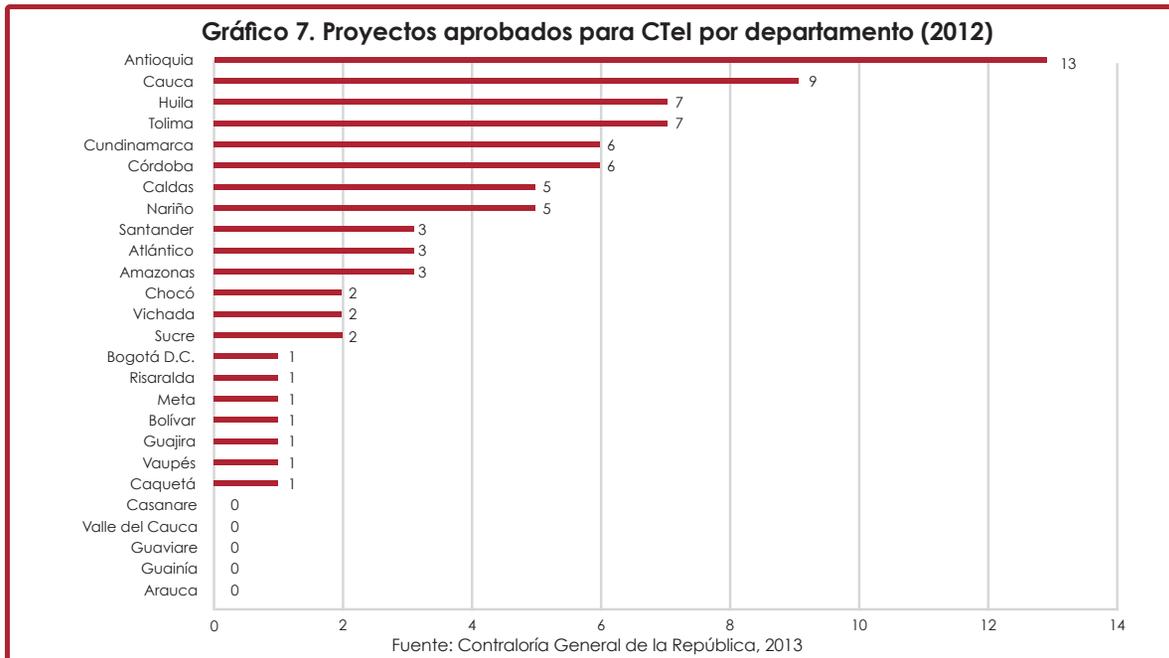
¹⁹Según Correa (2012), en los centros urbanos de Bogotá, Antioquia, Valle del Cauca y Caldas reside el 70% de los investigadores del país y recibirán sólo el 15% de las regalías.

tiempo que ha pasado desde la reforma- no se han logrado concretar acciones en esa dirección.

Del presupuesto de las regalías de 2012 se asignaron \$869.010 millones para CTel. En total se recibieron para este año 218 proyectos presentados por 28 departamentos, de los cuales 147 cumplieron con los requisitos y sólo 80 fueron aprobados, lo que corresponde al 54%. Esos proyectos suman \$579.302 millones de pesos, es decir el 66% del total de los recursos asignados al fondo. El monto restante se acumula.

La distribución por regiones indica que el Eje Cafetero concentró recursos cercanos al 29% del total, la región de Centro Oriente el 20%, el Pacífico, 18%, la región Caribe el 15%, el Centro Sur, 12% y los Llanos el 7% (Contraloría General de la República, 2013). En el gráfico 7 se puede observar que, tal y como se había planeado, Antioquia se llevó la mayor cuantía de recursos: tuvo luz verde para ejecutar 13 proyectos que sumaron \$103,147 millones, lo que correspondió a un 17.81% del total de los recursos para 2012. En orden le siguieron Cauca, con 9 proyectos aprobados, reuniendo el 13.87% de los recursos. Cundinamarca fue la sorpresa, pues aunque se le había asignado tan sólo el 3.7% del presupuesto según el Decreto, le fueron aprobados 6 proyectos que sumaron el 9.02% de los dineros asignados, es decir más del doble de lo presupuestado para el departamento.

Dentro de los departamentos que menos recursos obtuvieron sobresale el Valle del Cauca, que no logró la aprobación de ningún proyecto. Arauca, Guainía, Guaviare y Casanare tampoco lograron conseguir un



solo proyecto. Llama igualmente la atención Bogotá D.C., que sólo obtuvo 1 proyecto aunque por una cuantía considerable, \$32,227 millones concentrando el 5.56% de los recursos. Estas cifras sugieren que lo que en un principio fue una gran ilusión para los científicos y académicos se convirtió en algo de frustración. Como se mencionó, la selección de proyectos no ha respondido en todos los casos a unos criterios de idoneidad y calidad, lo que ha generado decepción y desinterés, a tal punto que en algunas regiones varias universidades tomaron la decisión de no participar en la consecución de los recursos provenientes de este Fondo.

Otro punto álgido tiene que ver con la crisis de Colciencias, debido a la renuncia de su director Restrepo Cuartas a mediados de 2012, quien objetó los recursos que el Ministerio de Hacienda asignó a esa institución para su presupuesto de 2013. Restrepo afirmó que

eran más bajos de lo planificado, por lo que sería aceptar de antemano el fracaso en el cumplimiento de las metas de la institución. Argumentó que el gobierno nacional estaría debilitando la institución, la cual se ha posicionado en el país en el diseño de la política y financiamiento de programas de formación en capital humano. Resaltó que los recursos de las regalías son una bolsa aparte que no maneja Colciencias y no hacen parte del presupuesto para financiar sus propios programas, pues el gobierno nacional tenía la intención de eliminar del presupuesto central rubros destinados a financiar actividades de CTel con el pretexto de que podían ser cubiertos por los nuevos ingresos de las regalías²⁰.

20 "No existe un respaldo real del gobierno a Colciencias", Entrevista. En Semana.com, Economía, 7 Julio de 2012, disponible en: <http://www.semana.com/economia/articulo/no-existe-respaldo-real-del-gobierno-colciencias/260771-3>, recuperado 18 Abril de 2013.

Varios académicos y rectores de universidades han expresado su preocupación por una posible "politización" de Colciencias, pues la entidad se empieza a ver como una Secretaría de las regalías corriéndose el riesgo -tal y como lo advirtió Restrepo- del debilitamiento de su presupuesto a causa de las regalías, olvidando que estos recursos son de las regiones y no de la institución. Respecto a estas inquietudes se ha empezado a proponer el montaje de una veeduría para hacerle un seguimiento juicioso a los recursos destinados a CTel (Fog, 2013).

2. EL INTENTO FALLIDO DE UN NUEVO CÓDIGO MINERO

El auge del sector minero en el país puso en evidencia las debilidades de la Ley 685 de 2001 pues esta ley redujo el papel del Estado, liberó las áreas que el Estado había reservado para el desarrollo minero con control estatal cediendo el protagonismo al sector privado, flexibilizó los procedimientos para acceder a un título, eliminó los rangos de la minería y estableció procedimientos genéricos para pequeños, medianos y gran minería, entre otros aspectos (Pardo, 2013a).

Este modelo de política minera ha mostrado numerosas fallas, pues debido al crecimiento acelerado del sector el gobierno ha tenido dificultades para realizar el seguimiento y el control a las actividades de las empresas. Para atender esas contrariedades, presentadas dentro de un contexto político que impulsa de forma vehemente al sector, el gobierno nacional adoptó algunas medidas para controlar de mejor forma el sector con miras a conseguir mayores beneficios de una de las principales actividades que le aportan al crecimiento económico y fiscal del país.

Estas medidas sin embargo, no se vislumbran como una aceptable solución; por el contrario, han suscitado fuertes críticas ya que, hasta el momento, no han marcado diferencia para avanzar hacia el camino de una minería sostenible, que esté supeditada a las condiciones ambientales, sociales, culturales, en la que la riqueza generada pueda llegar a todos los sectores de la sociedad sin que menoscabe los medios de vida -livelihoods- de grupos de minorías como los indígenas y afro-descendientes.

Según el ex Ministro de Minas y Energía, Carlos Rodado, en el periodo 2006-2010 se otorgaron más de seis mil títulos mineros de forma desordenada y poco transparente, situación propiciada entre otras cosas por los vacíos que tiene el Código de Minas de 2001 (Ley 685)²¹. Se ha planteado que uno de los aspectos más críticos del Código Minero es la ausencia de un ordenamiento del territorio en términos ambientales para definir las zonas en las que se puede realizar la actividad minera sin que dañe bosques, páramos y humedales o altere el ecosistema y su sostenibilidad en las regiones. Por tanto, para enfrentar esta realidad, el gobierno nacional decidió presentar al Congreso un proyecto de ley que modifica el código con el ánimo de superar los vacíos existentes en la legislación vigente.

²¹ Adicionalmente, Ingeominas (oficio No. 20104130185291 del 7 de septiembre de 2010) informó que hay casi 9.000 títulos mineros otorgados por la autoridad minera e inscritos en el Registro Minero Nacional, que en su mayoría se encuentran en etapa de exploración; además, de acuerdo a las cifras del programa de legalización de la Ley 685 de 2001, existen al menos 3.600 explotaciones mineras que operan sin el respectivo título, cifra que no es exacta, ya que las autoridades mineras no tienen información actualizada y verificable sobre las características y condiciones en que se desarrolla la actividad de la minería de hecho en el país (citado por la Defensoría del Pueblo (2010). "La Minería de Hecho en Colombia", Defensoría Delegada para los Derechos Colectivos y del Ambiente, Diciembre, Bogotá, pp.16).

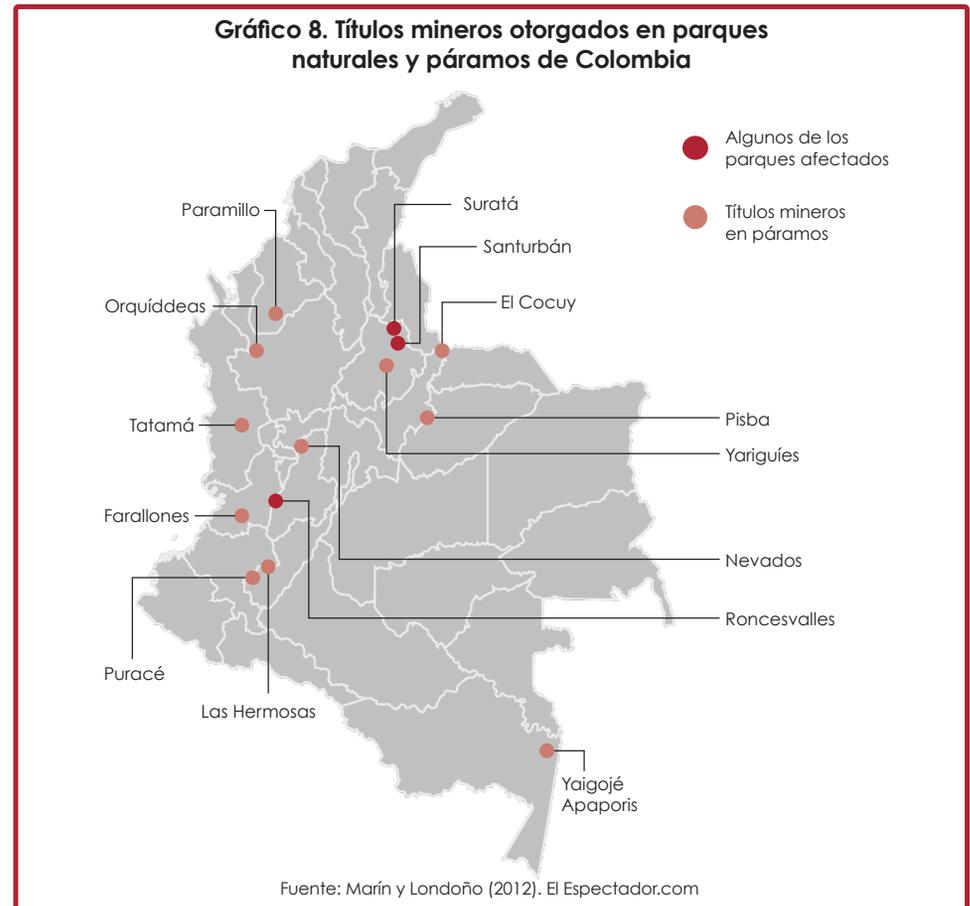
2.1 La Ley 1382 de 2010

En 2010, se aprobó la ley 1382 “por la cual se modifica la Ley 685 de 2001, Código de Minas”. La ley buscaba modificar disposiciones relacionadas con el otorgamiento de concesiones mineras, la formalización de la minería artesanal, las zonas excluibles de minería, los requisitos de licencia ambiental para proyectos mineros, el régimen de prórrogas de los contratos de concesión minera y el trámite para la conformación de las áreas de la integración minera, entre otros²².

En 2011, la Corte Constitucional la declaró inexecutable (Sentencia C-366 del 11 mayo) por el hecho de no haber consultado previamente a las comunidades indígenas y negras sobre el particular, ya que se trataba de una ley que las afectaba directamente. Sin embargo, la Corte dio un plazo de dos años al gobierno para que sometiera la ley a consulta previa y mantuvo para ese período la constitucionalidad de algunos artículos de la ley relacionados con materias ambientales y de protección a páramos. Si luego de dos años el gobierno no volvía a presentar el proyecto al Congreso, soportado en la consulta previa, el plazo expiraría y se regresaría al Código de Minas de 2001.

El artículo 3 que modifica el 34 de la Ley 685, definió de manera precisa las zonas excluibles para la minería. De estas zonas forman parte las que han sido constituidas como áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales, parques

²² La Ley 1382 del 2010, reformó 30 y derogó 10 de los 362 artículos que componen el código minero (Jorge Eduardo Cock. El Tiempo, mayo 7 de 2013).



naturales de carácter regional, zonas de reserva forestal protectora y demás zonas de reserva forestal, ecosistemas de páramo y los humedales designados dentro de la lista de importancia internacional de la Convención Ramsar. Estas zonas, deberán ser delimitadas geográficamente por la autoridad ambiental con base en estudios técnicos, sociales y ambientales.

Según la Procuraduría General de la Nación, actualmente existen 37 títulos mineros en Parques Naturales que abarcan 36.155 hectáreas ubicados tal y como aparece en el mapa del gráfico 8.

En marzo de 2013, la Procuraduría pidió a la Agencia Nacional Minera (ANM) la suspensión de dichos títulos pues no sólo contravienen las disposiciones legales, sino que estarían afectando zonas importantes de conservación ambiental. Además, son títulos que no tienen licencia ambiental, pues ese requisito no es exigido para su obtención. Ante dicha solicitud, en mayo la ANM respondió que 9 títulos ya fueron cancelados del Catastro minero, uno de los cuales se encontraba en el Parque Natural Yaigojé Apaporis, en Vaupés, con toda el área de exploración/explotación dentro del mismo, es decir con una superposición del 100%, y los otros 28 estaban en etapa de análisis.

Según la Agencia, este análisis se debe a que 14 títulos tienen superposición inferior al 5% por lo tanto se podría efectuar unos posibles recortes y se haría una actualización del título. Para los otros 14 con una superposición superior a 5% la ANM realiza el análisis técnico y jurídico para tomar la decisión correspondiente (El Espectador.com, 2013a). Esta situación plantea la discusión sobre el tiempo prudente para acatar una orden, y si son aceptables soluciones como las que está planteando la Agencia, ya que, así se haga un recorte del título, la zona de reserva estaría colindando con la de exploración/explotación, hecho que no la deja exenta los impactos ambientales de la exploración/explotación.

La ley 1382 otorgaba prórrogas y renovaciones de contratos de explotación de hasta 20 años, diez menos que lo estipulado en la ley 685 de 2001 (artículo 77), la cual además otorga preferencia a la empresa que ya tiene la concesión. De no reformarse el

actual Código, volvería a quedar vigente el controvertido artículo 16, que confiere prelación a la primera solicitud de concesión bajo la premisa de que "primero en el tiempo, primero en el derecho".

Otro punto crítico de la ley 685 de 2001 es que incluye artículos que, según Álvaro Pardo, "blindaron a la minería de los avances contenidos en las Leyes que reglamentaron la Carta Política en la década de los noventa" (2013: 14). En efecto, en varios artículos el Código de Minas invalida la aplicación de otras leyes en temas como el ordenamiento territorial, el estatuto tributario y la ley ambiental²³. La vuelta a la ley 685 no sólo convalidaría esa situación, sino que ratificaría normas como la prórroga automática de los contratos mineros, la flexibilidad de los requisitos para solicitar un título minero y la limitación de las licencias temporales únicamente para vías públicas.

2.2. Un nuevo proyecto

Como respuesta a la sentencia de la Corte, el gobierno nacional elaboró un proyecto de ley en el segundo semestre de 2012 para reformar el Código Minero, documento sobre el cual es mandatorio efectuar la consulta previa, la cual aún a finales del 2012 no había sido realizada²⁴. Este proyecto modifica, deroga o

²³Según Pardo, el Código Minero de 2001 fue asesorado por organismos canadienses (Canadian Energy Research Institute) que influyeron para que la política minera mejorara las condiciones para empresas extranjeras. En Colombia, en 2008, el 52% de las empresas de exploración minera eran canadienses (Citado por Mining Watch Canada y CENSAT – Agua Viva. "Tierras y Conflicto. Extracción de recursos, derechos humanos y la responsabilidad social empresarial: compañías canadienses en Colombia", Encomendado por Inter Pares, Septiembre de 2009).

²⁴El 30 de enero de 2012 el Ministerio del Interior expidió la Resolución 0121 para proveer de manera transitoria el

adiciona algunos artículos del código anterior y despertó alguna polémica alrededor de varios artículos. Para citar algunos ejemplos, el proyecto deja como áreas protegidas aquellas que hayan sido declaradas en protección ambiental (páramos, humedales Ramsar...) siempre y cuando no se hayan otorgado títulos mineros sobre ellas, y estén delimitadas geográficamente²⁵. Esto requiere de su declaratoria, que debe ser aprobada además por la autoridad minera nacional. En otras palabras, los asuntos medioambientales pasarían a ser también incumbencia de la autoridad minera, dejando mucho que decir sobre su valoración objetiva en esta tarea.

Según Mendoza (2012), tal y como está el proyecto de ley, cerca del 90% del territorio podría ser usado para la actividad minera, pues a las zonas de minería restringida definidas por el Código en su artículo 35 se le podrían levantar esas restricciones a través de actos administrativos. El documento tampoco aborda aspectos esenciales que han sido objeto de discusión, como la falta de una calificación clara sobre el otorgamiento de los títulos, y las escasas razones que generarían la negación

procedimiento que permitiera llevar a cabo la consulta previa de los proyectos de ley que afectan directamente a Comunidades negras, afrocolombianas, Raizales y Palenqueras; dicha resolución fue revocada por la Corte Constitucional, al mismo tiempo que ordenó suspender hasta nueva orden todos los procesos de consulta con la Comisión consultiva de alto nivel, máximo ente de interlocución del Gobierno con las comunidades antes referidas. En el caso de las consultas a los pueblos y organizaciones indígenas, en febrero de 2013 se adoptó la ruta metodológica general para la consulta previa sobre el proyecto de reforma al Código minero con la Organización de los pueblos indígenas de la Amazonía; así mismo se definió la ruta a seguir para lograr la garantía de los derechos de los pueblos indígenas en caso de que la Ley 1382 de 2010 pierda vigencia (Tomado de la respuesta del Ministerio del Interior al derecho de petición elevado por Foro en Abril de 2013 – Radicado externo EXTM13-0011143).

²⁵ Había títulos sobre el 45 por ciento de los humedales protegidos internacionalmente por la Convención Ramsar y títulos sobre la mitad de las zonas de reserva forestal (Orduz, 2012)

de una licencia ambiental (Rodríguez B, 2011). Respecto a las prórrogas de los contratos, se vuelve a dejar hasta 30 años, cambiando lo estipulado en la reforma de 2010.

En ese mismo proyecto se eliminó la parte en la que se exigía la aprobación del Ministerio de Ambiente para hacer exploración en zonas de reserva forestal, por lo cual estas áreas volverían a quedar completamente desprotegidas. En este aspecto, Álvaro Pardo afirmó que no se tuvieron en cuenta las sugerencias que hizo el Ministerio del Medio Ambiente para hacer las modificaciones en el proyecto. Tampoco hay modificación alguna sobre la eliminación de licencia ambiental para la fase de exploración y la realización de la consulta previa. Es importante recordar que en esta fase, aparte de que puede extenderse hasta por once años, las actividades requeridas (sobre todo en la construcción de infraestructura) generan impactos ambientales y sociales que se están desconociendo.

En el capítulo III, Zonas reservadas, excluidas y restringidas, el proyecto plantea que la autoridad minera podrá declarar Áreas Especiales Estratégicas para realizar estudios geológicos, entregar áreas delimitadas por 10 años para explotación y realizar estudios, delimitar, ordenar y entregar en concesión a personas o comunidades que realizan minería tradicional y acrediten la capacidad exigida. En 2012, con la Resolución 180241 del Ministerio de Minas, y la Resolución 0045 de la Agencia Nacional de Minería, se declararon más de 20 millones de hectáreas como Áreas Especiales Estratégicas, lo cual implicó que áreas de la Amazonía y el Chocó fueran puestas a disposición de la minería a gran escala. Estas

zonas son resguardos indígenas y tierras de comunidades negras, lo cual habría exigido la consulta de sus miembros antes de que se declararan como áreas estratégicas, lo que efectivamente no ocurrió (Ruíz, 2012).

Sobre este aspecto, un fallo de un juez de tierras suspendió hasta por seis meses las licencias, concesiones y estudios para el otorgamiento de permisos mineros en el departamento del Chocó, en los territorios indígenas de los Embera Katío del Alto Andágueda, áreas potenciales de explotación de oro y con presencia de conflicto armado. Esta es un área de resguardo que cubre 57 mil hectáreas, y la suspensión se dio para 13 títulos mineros (26.21% del área) que había otorgado el gobierno y otros 10 que están en trámite, que pretendían explotar el 80% de ese territorio.

La principal razón para este fallo fue la ausencia de consulta a los indígenas para la realización de la actividad minera, pues además de que busca hacer cumplir con un requisito –el de la consulta previa según la Constitución– pretende proteger la pervivencia física y cultural de estas comunidades (El Tiempo.com, 2013). Adicionalmente, el juez ordena la protección especial del territorio para evitar que continúen los desalojos de las comunidades.

Una medida cautelar²⁶ fue tomada también para proteger a comunidades afro del Bajo Mira en Tumaco, Nariño, donde un juez

26 Según la Corte Constitucional, "las medidas cautelares son aquellos instrumentos con los cuales el ordenamiento protege, de manera provisional, y mientras dura el proceso, la integridad de un derecho que es controvertido en ese mismo proceso. De esa manera, el ordenamiento protege preventivamente a quien acude a las autoridades judiciales a reclamar un derecho, con el fin de garantizar que la decisión adoptada sea materialmente ejecutada". Tomado de la Sentencia C-379 de 2004.

congeló la negociación de predios dentro de las 46.481 hectáreas que tiene esta comunidad, pues sus habitantes denunciaron que los estaban sacando de sus tierras para realizar actividades mineras. Y en Cauca se ordenó también proteger a comunidades afro de Timbiquí de la minería ilegal pues se comprobó un notable deterioro ambiental y el desplazamiento de sus habitantes (El Tiempo.com, 2013a).

Estas decisiones de los jueces no sólo tienen que ver con la conservación de los resguardos y el deterioro ambiental. Se relacionan también con la violación de los Derechos Humanos y el desplazamiento forzado de la población en las zonas "ricas" de RNNR. Al respecto, la Contraloría General de la Nación (2013) en su más reciente estudio encontró que "cuando la minería a gran escala se desarrolla en condiciones inadecuadas se convierte en una de las principales causas de desplazamiento forzado y atenta contra varios derechos". Según cifras de Funtraenergética, en 2011 "el 80% de las violaciones a los derechos humanos se presentaron en los municipios minero-petroleros (el 35% del total nacional); el 87% del desplazamiento forzado provino de estos municipios y de los que reciben regalías por producción minero-energética; así mismo, el 78% de los crímenes contra sindicalistas, 89% contra indígenas y 90% contra afrodescendientes se cometen en áreas minero-energéticas" (Ramírez Cuéllar, 2011: 1 citado por Garay, 2013: 63).

Otro asunto fundamental, desde nuestra perspectiva, es que el nuevo proyecto del gobierno no toca asuntos de participación ciudadana. Según afirmaciones de Orduz (2012a), la declaración de las áreas

estratégicas se hizo entre despachos sin siquiera consultarla internamente con sus respectivos ministerios y mucho menos con la población que habita en dichas zonas. En un contexto en el que se han intensificado las protestas sociales, la ciudadanía quiere transmitir su inconformidad sobre las posturas políticas del actual gobierno respecto a su locomotora, lo que se ha traducido, entre otras cosas, en un pedido a las Altas Cortes para que tomen medidas con respecto a esos asuntos.

De manera global se puede apreciar que tras un aparente esfuerzo por construir un Código de Minas que marque las pautas para un desarrollo sostenible, el nuevo proyecto no toca aspectos de vital importancia para el funcionamiento de esta actividad dentro de unos parámetros que respeten y protejan el medio ambiente y tomen en cuenta a las y los colombianos. Además, el proyecto está orientado a fortalecer la explotación de minerales que básicamente son para la exportación. Al parecer la locomotora no tiene reversa, por lo cual el gobierno ha puesto nuevamente a disposición de las compañías transnacionales el territorio colombiano para su explotación con tal de conseguir las metas que inicialmente se propuso. Fierro (2012) asegura que la tendencia de esta reforma sigue siendo la de centralizar las decisiones yendo en contravía de otras como la de ordenamiento territorial que supone la autonomía de las autoridades municipales para prohibir las actividades mineras dentro de su jurisdicción, si así lo consideran conveniente.

El problema más grave es que esta reforma regiría al sector en el largo plazo, situación que aparentemente el gobierno no considera,

pues su enfoque cortoplacista le impide vislumbrar el horizonte del país, tomar en cuenta el interés general y las consecuencias –en términos sociales, ambientales, institucionales, económicos y de equidad– que pueda conducir la entrega del territorio al funcionamiento de una minería inspirada en postulados extractivistas. Esto sin considerar que el Estado aún no ha logrado controlar la minería ilegal e informal.

2.3. Se cae el proyecto de Ley: vencimiento del plazo otorgado por la Corte

A finales de febrero de 2013 el gobierno nacional solicitó a la Corte Constitucional una prórroga de cinco meses para entregar la nueva versión del código ya que reconoció el atraso para el cumplimiento de la consulta previa con los grupos étnicos, argumentando dificultades en el acercamiento a dichas comunidades. Este argumento ha sido refutado por varios expertos que le hacen un seguimiento juicioso a las consultas. El atraso en la consulta tiene que ver más con las debilidades institucionales del Estado, en particular del Ministerio del Interior, responsable de esta labor, y con su dificultad para coordinarse con otras dependencias para llevar a cabo los procesos de consulta; además cabe mencionar la rotación permanente de sus funcionarios afectando notoriamente la continuidad de los procesos (Rodríguez, 2013).

Incluso, este plazo parece ser corto, ya que llevar a cabo los procesos de consulta de manera seria requiere de un tiempo considerable para su preparación y desarrollo. Para tener un punto de referencia,

el tiempo que le ha llevado al gobierno hacer la consulta para las reformas de las Corporaciones Autónomas Regionales ha sido más de un año y aún no han finalizado. De todos modos, terminando el mes de abril, la Corte negó la solicitud del gobierno pues la consideró improcedente ya que señaló que hacía dos años se había pronunciado sobre el asunto al haber presentado su fallo.

Así las cosas, la Ley 685 de 2001 entró nuevamente en vigencia a partir del 11 de mayo de 2013. Previendo esta situación, el gobierno nacional preparó algunas alternativas sobre puntos concretos (Ahumada, 2013):

- *Protección a los páramos y humedales:* se plantea que este tema quedó incluido en la Ley 1450 de 2011, “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014”, en el artículo 202 sobre delimitación de ecosistemas de páramos y humedales, en los párrafos 1 y 2. Según el texto de la ley, “en los páramos no se podrán adelantar actividades agropecuarias, ni de exploración o explotación de hidrocarburos y minerales, ni construcción de refinerías de hidrocarburos” y “en los humedales se podrán restringir parcial o totalmente las actividades agropecuarias, de exploración de alto impacto y explotación de hidrocarburos y minerales con base en estudios técnicos... En todo caso, en humedales designados dentro de la lista de importancia internacional de la convención RAMSAR no se podrán adelantar dichas actividades”. Ello significa que la prohibición de las actividades mineras en estos lugares seguiría en pie.
- *Capacidad económica y requisitos*

de los solicitantes de títulos: La ley 1382 había dado facultad a las autoridades mineras para que hicieran una revisión de la situación y capacidad financiera del solicitante; al perder esta posibilidad, el gobierno tendría la intención de reglamentar el literal f del Artículo 271 (requisitos de la propuesta) de la Ley 685, el cual se refiere a los anexos de exploración, que estipula “el señalamiento de los términos de referencia y guías mineras que se aplicarán en los trabajos de exploración y el estimativo de la inversión económica resultante de la aplicación de tales términos y guías”. El gobierno quiere exigir una exploración mínima y una capacidad económica acorde con el nivel de ésta, ya que reconoce la debilidad existente en la norma del 2001 con respecto a la adjudicación de los títulos, pues se otorgan sin alguna revisión de la capacidad técnica y financiera del solicitante. Sin embargo, el gobierno todavía no ha resuelto el procedimiento jurídico para llevar a cabo esta medida.

- *Legalización minera:* es un tema del que todavía no se conoce la forma como se pretende abordar. Se sabe que falta analizar más de 4.000 trámites de solicitudes de formalización en el que el mecanismo de evaluación no está claro.

Estas estrategias podrían remediar situaciones particulares. Sin embargo, la ley del plan tiene una vigencia clara: una vez concluya el período del actual gobierno, la protección de estas áreas quedaría a voluntad del gobernante siguiente. De otra parte, la intención de reglamentación de algunos aspectos particulares puede chocar con

intereses de grupos que se vean afectados por las medidas, lo que reduciría su viabilidad.

Justo antes de que entrara nuevamente en vigencia la Ley 685 de 2001, el gobierno nacional expidió tres decretos reglamentarios a la Ley 685 que trata los anteriores puntos.

- Decreto 933 de 2013 “por el cual se dictan disposiciones en materia de formalización de minería tradicional y se modifican unas definiciones del Glosario Minero”. Define la minería tradicional, el área del contrato (150 hectáreas para personas naturales y 500 para asociaciones), número de solicitudes, los requisitos para el trámite de formalización y las obligaciones del solicitante. En el capítulo V, Zonas restringidas y formalización, se establece que si se ha otorgado una concesión especial y se encuentra en áreas de reserva forestal diferentes a las protectoras, se deberá obtener ante la autoridad ambiental la correspondiente sustracción. Y si esta solicitud es rechazada se asumirá que el contrato de concesión es inejecutable y se suspenderán las actividades mineras. El decreto deja en claro que no será viable la legalización de explotaciones en zonas excluibles, como páramos, reservas forestales, manglares y humedales de la lista Ramsar. Tampoco procederá la formalización si el área solicitada está dentro de un título ya expedido o cuando una autoridad ambiental haya ordenado cerrar la operación.
- Decreto 934 de 2013, “por el cual se reglamenta el artículo 37 de la Ley 685 de 2001”. Según este decreto, la decisión de establecer zonas excluidas y restringidas

de minería estará únicamente a cargo de la autoridad minera (ANM o quien haga de sus veces) y ambiental (Ministerio del Medio Ambiente, Corporaciones Autónomas Regionales, de Desarrollo sostenible y Distritos Especiales). Por tanto, no es posible que los municipios y distritos determinen el ordenamiento minero en el ámbito de su jurisdicción a través de los planes de ordenamiento territorial. Por tanto, los Concejos Municipales y las Asambleas Departamentales no pueden establecer zonas de sus territorios como excluidas de la minería mediante acuerdos u ordenanzas.

- Decreto 935 de 2013 “por el cual se reglamentan los artículos 271, 273 y 274 de la Ley 685 de 2001”. Dado que la autoridad minera está facultada para implementar el nuevo sistema de radicación de propuestas de contrato de concesión vía internet (Decreto 1829 de 2012), el decreto señala qué omisiones generan rechazo de plano y cuales objeción a la propuesta para su posterior corrección o adición. Así mismo, hace definiciones sobre la determinación de áreas libres y da aplicación a mandatos establecidos en el Código de Minas. Además, dado que los proponentes de contratos de concesión minera (artículo 271 literal f del Código) deben incluir soportes del estimativo de la inversión económica para que la autoridad competente pueda realizar los análisis financieros pertinentes y determinar la capacidad económica del proponente, el decreto definió: i) qué se entiende por área libre para ser otorgada, las condiciones y circunstancias verificables para su entrega y en qué casos no serán aplicadas (construcción de vía

pública); ii) las omisiones que darán lugar al rechazo de plano de las propuestas contenidas en el artículo 271 del Código; iii) las deficiencias en el diligenciamiento de la propuesta que generarán objeción de la propuesta y solicitud de ajuste de acuerdo a lo establecido en el artículo 273 del Código; iv) la exigencia de los estados financieros que permitan aceptar o rechazar al proponente teniendo en cuenta su capacidad económica para adelantar las inversiones en la actividad minera. E decreto se aplicará a las propuestas que fueron presentadas durante la vigencia de la ley 1382 de 2010 y que se encuentren pendientes de evaluación.

El decreto 934 suscitó gran inconformidad, ya que anula por completo la autonomía de los entes territoriales sobre su jurisdicción al no poder determinar el ordenamiento minero dentro de sus propios límites. En este tema, ya se han pronunciado entidades territoriales como Bogotá Distrito Capital anunciando que demandará el decreto pues considera que es regresivo, desborda el régimen constitucional, legal y jurisprudencial en materia de autonomía territorial. Además, se reseñó la sentencia de la Corte Constitucional C-339 de 2002, según la cual en el desarrollo de actividades mineras deben respetarse las disposiciones del orden territorial²⁷.

No es claro que el gobierno nacional haya emprendido el camino que muchos esperaban, sobre todo porque la expedición

27 El Espectador.com (2013). "Bogotá demandará decreto del Gobierno que impide prohibir minería en la ciudad", mayo 15. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/bogota/articulo-422086-bogota-demandara-decreto-del-gobierno-impide-prohibir-mineria-ci>

de los decretos mencionados dan la impresión de ser paños de agua tibia a temas específicos y no contribuyen a abordar problemas más estructurales y complejos como el re-direccionamiento de la política minera hacia una sostenible y un modelo que beneficie a todas las partes. Esto apenas es el comienzo de las medidas que está tomando el gobierno como respuesta a la caída de la Ley 1382 y la entrada en vigencia de la Ley 685 que deja serios huecos en la legislación. El gobierno no tiene en el corto plazo la intención de trabajar en un nuevo código minero que llene los vacíos del actual. Las empresas no harán fuerza para una reforma de ese tipo, pues el actual código les es muy favorable. Será necesaria una presión desde diferentes sectores de la sociedad civil para iniciar de nuevo el camino de la reforma, tarea que no será fácil por la diversidad de intereses que se juegan en esa legislación.

Lo que sí parece ser cierto es que el gobierno nacional ha dado pasos en falso, especialmente con la expedición del Decreto 934 de 2013, que seguramente será declarado inexecutable por la Corte Constitucional, dado que existen jurisprudencias anteriores que ratifican la autonomía de las autoridades municipales y departamentales para el manejo de los asuntos en su respectivo territorio.

3. ¿EN QUÉ VA LA INICIATIVA DE LA REGLAMENTACIÓN DE LA CONSULTA PREVIA?

La consulta previa, derecho fundamental de las comunidades étnicas es reconocido como tal por el Convenio de la OIT 169, firmado por Colombia e incorporado a su legislación

mediante la Ley 21 de 1991. La directiva presidencial 01 de 2010 señala los mecanismos para la aplicación de la anterior ley y denomina a los pueblos indígenas, comunidades negras, afrodescendientes, raizales, palenqueras, y al Pueblo Rom como Grupos Étnicos Nacionales. El Decreto 1320 de 1998 reglamenta la consulta previa para explotar RNNR dentro de los territorios de comunidades étnicas que estén sujetos a licencia ambiental, planes de manejo ambiental y permisos ambientales; este decreto ha sido criticado fuertemente y en varias ocasiones la Corte Constitucional ha manifestado que no garantiza los derechos de las comunidades. No obstante, es la norma por la cual se rige el gobierno y las autoridades ambientales.

Aunque se cuenta con el decreto mencionado, en el país aún existen vacíos jurídicos y de conocimiento²⁸ alrededor de los procedimientos de la consulta previa, y ha sido la Corte Constitucional la que ha establecido con mayor claridad los aspectos esenciales de la consulta, los casos en que debe realizarse, y ha intervenido cuando el Estado ha atentado contra los derechos de las comunidades étnicas por acción u omisión.

A pesar de las diferentes sentencias de la Corte, el Gobierno continúa realizando estos procesos a la ligera -quedando en entredicho la garantía de una consulta previa, libre e informada- sólo con el propósito de cumplir con un requisito y no con la finalidad real de proteger los derechos, las prioridades que dichos grupos asignen respecto al

desarrollo, las formas de vida e identidades entre otros aspectos que la OIT dispuso. Sánchez (2012) ha afirmado que las consultas previas se continúan haciendo con el mismo procedimiento como se hacían hace 18 años: “sentando a los comunitarios para recibir verticalmente una información sobre lo que es realmente la consulta y sobre el proyecto que se está consultando, que no necesariamente es comprensible para ellos”.

Según información suministrada a Foro Nacional por Colombia por la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior, entre 2004 y 2012 se han realizado alrededor de 240 procesos de consulta para el sector de hidrocarburos²⁹, de los cuales 75 fueron catalogados como protocolizados y 15 en cierre. Los demás están en pre-consulta, pre-acuerdos, en apertura del proceso, socialización y taller de impacto. En contraste, para el sector de la minería se registraron sólo 15 para el mismo periodo, de los cuales 4 están protocolizados; esta notoria diferencia en los procesos de consulta para la minería se explica en gran parte por el predominio de la minería informal. En 2012 se realizaron además 3 procesos de consulta para el sector energético todos ellos con estado protocolizado (Véase Anexo 1).

Algunas organizaciones no gubernamentales internacionales como Forest People Programme, han empezado a poner los ojos en la situación de Colombia señalando que el país podría enfrentar sanciones

28 Según Sánchez B. (2012) los vacíos de conocimiento sobre la consulta previa los tienen tanto servidores públicos como los representantes y autoridades de las comunidades étnicas y de los empresarios.

29 Santiago Martínez Holguín en su artículo “Consulta Previa vs Economía Extractiva” (2013) presenta datos mucho más altos: un poco más de 770 consultas en el sector hidrocarburos para el periodo 2003-2012. Foro presenta la información que solicitó al Ministerio del interior por medio de un derecho de petición en mayo de 2012.

internacionales, como ocurrió en Surinam, por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, por irrespetar la consulta previa. Expresan que no hay voluntad política y que además estos pueblos están siendo cada vez más presionados a riesgo de violar sus derechos. Gloria Amparo Rodríguez³⁰ afirma que, aunque en el país se han otorgado 2.331 licencias ambientales, sólo se han hecho 156 consultas previas (7%), indicador que enciende las alarmas sobre el derecho a la participación de estos grupos poblacionales (El Espectador.com, 2013a).

El año pasado el gobierno nacional comenzó a preparar un proyecto de ley estatutaria para reglamentar la consulta, con la pretensión de definir un protocolo para su procedimiento, y en el que se incluyeron aspectos para clarificar la metodología, estipular los tiempos, determinar sus costos, todo esto dentro de un marco de participación y diálogo entre iguales. Para lograr este acometido, el proyecto debe obviamente ser consultado con los grupos étnicos y también deberá pasar por la Corte Constitucional.

Entre las propuestas que sobresalen en este borrador está la creación de un Registro Único Nacional de Etnias en donde quedaría una única base de datos oficial sobre la población sujeta de consulta (grupos étnicos); también está la creación de una Asamblea de Consulta Previa que sería la única instancia para la consulta de leyes y estaría conformada por tres cámaras: una para Sujetos Colectivos Indígenas, otra para Sujetos Colectivos Negros, Raizales y Palenqueros

30 Directora de la maestría en Derecho Ambiental de la Universidad del Rosario

y otra para Sujetos Colectivos Rom o Gitanos³¹.

Esta Asamblea presenta varios puntos que han generado polémica: primero, la consulta de leyes no se haría en las regiones, restringiendo la participación a los representantes de la asamblea. Segundo, en el párrafo transitorio del artículo 9 se afirma que, si para la fecha no se han nombrado los representantes de cada cámara, el Ministerio del Interior lo haría de manera transitoria hasta que dure la vacante.

Tercero, la estructura de cámaras que propone es diferente de las formas de organización y representación de dichas comunidades y las ignora; además, puede complicar el proceso de conformación y crear disputas entre ellos. En esta materia, el proyecto desconoce por completo el espacio ganado y bien logrado por estas comunidades en la Mesa Permanente de Concertación, espacio que el gobierno actual ha usado en varias ocasiones para realizar procesos de consulta y dar cumplimiento con el mandato constitucional, como por ejemplo para la presentación del plan de desarrollo y de la ley de víctimas (Orduz, 2012b).

Según Martínez (2013) los representantes de los pueblos indígenas de organizaciones como la ONIC han manifestado su rechazo total a la realización de la consulta de este proyecto pues, según ellos, esta ley no es necesaria ya que la normativa y jurisprudencia nacional e interamericana es suficiente. Su argumento apunta a que el proyecto restringiría los tiempos y las etapas de los procedimientos, lo cual facilitaría al Gobierno realizar procesos

31 Proyecto de Ley Estatutaria "Por la cual se regula la Consulta Previa para los pueblos Étnicos y se dictan otras disposiciones", Borrador, 25 Junio 2012.

expeditos que podrían vulnerar sus derechos colectivos.

En cuarto lugar, el caso de la población afrodescendiente es más complejo pues tienen grandes problemas de representación e institucionalidad y no hay claridad sobre quién es el interlocutor del gobierno. Y, finalmente, la secretaría técnica quedaría a cargo del Ministerio del Interior con su propio reglamento interno, instancia que sería la encargada de dar la pauta sobre cuáles serían los proyectos que se deben consultar.

Adicionalmente, el proyecto estipula un tiempo de duración de la consulta no mayor a tres meses para obras, proyectos y actividades, con opción a una sola prórroga de hasta dos meses (artículo 32). Se considera que este tiempo es muy corto ya que las experiencias anteriores han demostrado que este tipo de discusiones requieren de un análisis profundo y riguroso pues lo que está en juego es de vital importancia para las comunidades involucradas. Y, cuando no se llegue a un acuerdo producto de la consulta, sería la autoridad ambiental correspondiente quien decida de forma objetiva, razonable y proporcionada a la finalidad constitucional que le exige el Estado.

En concordancia con el aparte anterior, el análisis de algunos puntos del contenido del proyecto de ley en muchos aspectos delimita, encuadra y estandariza atributos de la consulta previa dejando cierta preocupación sobre si realmente son más las ventajas de la aprobación de una ley estatutaria. En este sentido, se reafirma nuestra hipótesis de que el modelo económico extractivista continuará prevaleciendo, por

lo que se identifica una clara tendencia a dejar sentadas las condiciones –desde la normatividad en este caso- para que este modelo pueda continuar sin mayor traspies. Es por esto que la consulta previa se convierte en “la piedra en el zapato”, o el “palo en la rueda” del desarrollo como muchos lo llaman, pues complejiza la fluidez de las actividades de exploración y explotación de minerales e hidrocarburos en el país.

Ante las dificultades que acarrea alcanzar una ley estatutaria de consulta justa que abarque todas las dimensiones que son igualmente importantes para los grupos étnicos, el gobierno y las empresas, existe la opción de elaborar un protocolo que rescate los aspectos válidos de las normas vigentes y que dé cierta flexibilidad en su aplicación ya que cada caso tiene sus particularidades. Esta opción todavía no se pone de manera formal sobre la mesa.

BIBLIOGRAFÍA

Acto Legislativo N° 05. (2011). "Por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones", 18 Julio.

Ahumada R, Omar G. (2013). "Ya hay Plan B por vencimiento del Código de Minas", Economía y Negocios, Portafolio.co. Disponible en: <http://www.portafolio.co/economia/vencimiento-del-codigo-minas>, 24 Abril.

Cabrera Galvis, Mauricio. (2011). "Nuevo sistema de Regalías: avances innegables, errores deliberados", en [razónpública.com](http://razonpublica.com), 6 Junio, disponible en: <http://razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/2103-cabrera.html>, recuperado 27 Abril de 2012.

Cárdenas, Mauricio. (2013). "Colombia: Reforma al Sistema General de Regalías", Ministro de Hacienda y Crédito Público, Julio.

Contraloría General de la República. (2013). "Informe de Seguimiento en tiempo real a los recursos del Sistema General de Regalías", Informe N° 30, Contraloría Auxiliar para el Sistema General de Regalías, Marzo 5.

Correa, Pablo. (2012). "Regalías herencia que divide", El Espectador.com, sección Vivir, 22 Enero. Disponible en: <http://www.elespectador.com/impreso/vivir/articulo-322379-regalias-herencia-divide>, recuperado 19 Marzo.

Decreto 933 de 2013. "Por el cual se dictan disposiciones en materia de formalización de minería tradicional y se modifican unas definiciones del Glosario Minero".

Decreto 934 de 2013. "Por el cual se reglamenta el artículo 37 de la Ley 685 de 2001".

Decreto 935 de 2013 "Por el cual se reglamentan los artículos 271, 273 y 274 de la Ley 685 de 2001".

Decreto 1243 de 2012. "Por el cual se ajusta el presupuesto del Sistema General de Regalías para la vigencia fiscal de 2012".

Decreto 4950 de 2011. "Por el cual se expide el presupuesto del Sistema General de Regalías para la vigencia fiscal de 2012", 30 Diciembre.

El Espectador.com (2013a). "Colombia está expuesta a una sanción internacional", Redacción Vivir. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/nacional/articulo-417159-colombia-esta-expuesta-una-sancion-internacional>, recuperado 30 abril.

El Espectador.com (2013). "¿Quién responde por los títulos mineros en parques?", Redacción Vivir. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/actualidad/vivir/articulo-419826-quien-responde-los-titulos-mineros-parques>, 2 Mayo.

El Tiempo.com. (2013). "Freno a minería en territorio indígena Chocó", Sección Justicia, 11 Febrero. Disponible en: http://www.eltiempo.com/justicia/mineria-en-territorio-indigena-de-choco_12589101-4, recuperado 14 Febrero.

El Tiempo.com. (2013a). "Frenan títulos mineros en territorios indígenas y afros", Redacción Política. Disponible en: http://www.eltiempo.com/politica/titulos-mineros-en-territorios-indigenas-y-afros_12773316-4, 1 Mayo.

Fierro, Julio. (2012). "Nuevo Código Minero, más de lo mismo", UN Periódico N° 159, 8 Septiembre.

Fog, Lisbeth. (2013). "Regalías para Ciencia, a examen", El Espectador.com, Vivir. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/actualidad/vivir/articulo-413275-regalias-ciencia-examen>, 31 Marzo.

Gaitán, L; Martínez M; et al. (2011). "El Sector Extractivo en Colombia", Capítulo 3 Regalías: Regulación, proyecciones y reforma, Fundación Foro Nacional por Colombia, con el apoyo de Revenue Watch Institute. Bogotá.

Garay S., Luis Jorge (Director). (2013). "Minería en Colombia. Fundamentos para superar el modelo extractivista", Contraloría General de la República, Bogotá, Mayo.

Martínez H, Santiago. (2013) "¿Ley o Protocolo? Dilema de la Reglamentación de la Consulta Previa en Colombia", Actualidadénica.com, 31 Enero. Disponible en: http://www.actualidadetnica.com/index.php?option=com_content&view=article&id=8691:iley-o-protocolo-dilema-de-la-reglamentacion-de-la-consulta-previa-en-colombia&catid=82, recuperado 18 Febrero.

Mendoza, Diana A. (2012). "Reforma del Código Minero Colombiano", Red por la Justicia Ambiental en Colombia, 29 de Agosto de 2012.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2012). "Sistema General de Regalías", Santa Marta, Febrero 3.

Mitchell, Harrison (Project Director and Editor). (2012). "Extractive Industries Transparency Initiative EITI Scoping Study for Colombia", Resource Consulting Services, December.

Negrete M., Rodrigo. (2012). "La consulta previa: en el filo de la navaja", en razónpública.com, Política y Gobierno, 4 Marzo. Disponible en: <http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/2770-la-consulta-previa-en-el-filo-de-la-navaja.html>, recuperado 19 Febrero 2013.

Orduz, Natalia. (2012). "Las polémicas del Código Minero que tendrá que enfrentar Renjifo", La Silla Vacía, 2 Septiembre. Disponible en: <http://www.lasillavacia.com/historia/las-polemicas-del-codigo-minero-que-tendra-que-enfrentar-renjifo-35697>, recuperado 14 Febrero de 2013.

Orduz, Natalia. (2012a). "La Reserva Minera de la Amazonía que el Ministro de Ambiente aprobó sin estudiar", La Silla Vacía, 5 Agosto, Disponible en: <http://www.lasillavacia.com/historia/la-reserva-minera-en-la-amazonia-que-el-ministro-de-ambiente-aprobo-sin-estudiar-35135>, recuperado 15 Febrero 2013.

Orduz, Natalia. (2012b). "La ley de consulta previa, la papa caliente de Renjifo", La Silla Vacía, 8 Agosto. Disponible en: <http://www.lasillavacia.com/historia/la-ley-de-consulta-previa-la-papa-caliente-de-renjifo-35250>, recuperado 18 Febrero 2013.

Pardo, Luis Álvaro. (2013a). "Propuestas para recuperar la gobernanza del sector minero colombiano" (capítulo 5), en: Garay S., Luis Jorge (Director). (2013). "Minería en Colombia. Fundamentos para superar el modelo extractivista", Contraloría General de la República, Bogotá, Mayo.

Pardo Luis Álvaro. (2013). "Recuperar la gobernabilidad minera, la tarea más urgente de los colombianos", en Revista Foro, La Agenda Legislativa de Santos, Edición N° 79, Mayo.

Portafolio.co (2012). "Regiones suspenden programas por cambios en regalías", Economía, 20 Marzo. Disponible en: <http://www.portafolio.co/economia/regiones-suspenden-programas-cambios-regalias>, recuperado 13 Febrero 2013.

Rodríguez, César. (2013). "Locomotoras sin rieles", en el Espectador.com, Opinión. Disponible en: <http://www.elespectador.com/opinion/columna-419195-locomotora-sin-rieles>, 29 Abril.

Rodríguez B., Manuel. (2011). "Graves problemas por corregir El Código Minero", en El Tiempo.com, 25 Septiembre. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-4850643>, recuperado 14 Febrero 2013

Rudas LL., Guillermo. (2012). "La locomotora minera a toda marcha, ¿pero paga lo que debe?", en razónpública.com, Economía y Sociedad, 29 de Enero. Disponible en: <http://www.razonpublica.com/index.php/econom-y-sociedad-temas-29/2691-la-locomotora-minera-a-toda-marcha-iperopaga-lo-que-debe.html>, recuperado 05 Abril de 2013.

Ruíz, Juan P. (2012). "El nuevo código de minas: una industria desbocada y un gobierno débil", en razónpública.com, Economía y Sociedad, 19 de Agosto. Disponible en: <http://razonpublica.com/index.php/econom-y-sociedad-temas-29/3172-el-nuevo-codigo-de-minas-una-industria-desbocada-y-un-gobierno-debil.html> Recuperado 15 Febrero 2013, recuperado 14 Febrero 2013.

Sánchez B., Esther. (2012). "La consulta previa en la práctica", en razónpública.com, Política y Gobierno, 8 de Julio. Disponible en: <http://razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/3080-la-consulta-previa-en-la-practica.html>, recuperado 25 Febrero 2013.

Semana.com. (2011). "A repartir la mermelada", Economía, 24 diciembre. Disponible en: <http://m.semana.com/economia/articulo/repartir-mermelada/251181-3>, recuperado 25 Julio 2013.

Universidad Nacional de Colombia. (2012). "El Sistema General de Regalías. ¿Nuevos recursos para ciencia, tecnología e innovación?", en: Claves para el Debate público, número 54, Bogotá, abril.

ANEXO 1 – PROCESOS DE CONSULTA PREVIA EN COLOMBIA 2004-2012

Procesos de Consulta Previa 2004 - 2012 SECTOR HIDROCARBUROS				
Año	Empresa	Proyecto	Departamento	Estado
2011	PETROLEOS DEL NORTE	Programa Sísmico 2D PUT4	Putumayo	Acercamiento
2011	PETROLEOS DEL NORTE	Programa Sísmico 2D PUT4	Putumayo	Acercamiento
2011	VAST EXPLORATION	Bloque PUT 3	Putumayo	Acercamiento
2007	ECOPETROL	Exploración Sísmica Sucumbios San Antonio	Putumayo	Apertura
2007	OPA	Perforación Pozo Coatí 1 Bloque Coatí	Putumayo	Apertura
2008	ECOPETROL	Orito 3D	Putumayo	Apertura
2008	HOCOL	Doima 2D Área de Interés Don Pedro	Tolima	Apertura
2011	ECOPETROL S.A.	Ecopetrol S.A.	Guajira	Apertura
2011	ECOPETROL S.A.	Silvestre 2D	Guajira	Apertura
2011	TELPICO	Adquisición Sísmica VSM 3	Tolima	Apertura
2011	GRAN TIERRA ENERGY	Sísmico Moqueta 3D	Cauca	Apertura
2011	ECOPETROL S.A.	Proyecto Sísmico Toy Toldado 3D	Tolima	Apertura
2011	PACIFIC RUBIALES	Estudio Sísmico 2D Bloque Terecay	Putumayo	Apertura
2011	MAUREL&PROM COLOMBIA	Programa Sísmico Sabanero	Meta	Apertura
2011	PACIFIC RUBIALES	Sísmico 2D SSJN7	Sucre	Apertura
2008	SISMOPETROL S.A.	Exploración Sísmica 2D Línea Regional 4A	Córdoba	Apertura del Proceso
2008	HOCOL	Sísmico Clarinero 2D	Vichada y Casanare	Apertura del Proceso
2008	EMERALD ENERGY PCL	Sísmico Agerato 2D	Putumayo	Apertura del Proceso
2008	CONSORCIO ECOFOREST G	Pozo Estratigráfico Cuenca del Chocó	Chocó	Apertura del Proceso
2008	PETROIL	Bloque Altair	Casanare	Apertura del Proceso
2008	ECOPETROL	Adquisición Sísmica 2D de 1295 KM (CPE-2)	Vichada	Apertura del Proceso
2008	GRAN TIERRA S.A.	Exploratorio Pozo Yanayaco	Putumayo	Apertura del Proceso
2008	ANH	Slim y Hole Sondeo Magnetotelúrico	Chocó	Apertura del Proceso
2008	METAPRETOLEUM	Perforación Exploratoria Quifa	Meta	Apertura del Proceso
2009	MAUREL&PROM COLOMBIA	Bloque Sísmico Sabanero 3D	Meta	Apertura del Proceso
2009	GRAN TIERRA S.A.	Sísmico Azar Sur 3D	Putumayo	Apertura del Proceso
2009	ECOPETROL	Bloque Crudos Pesados Oeste CPO - 8	Meta	Apertura del Proceso

Año	Empresa	Proyecto	Departamento	Estado
2009	TECPECOL	Bloque Crudos Pesados Oeste CPO - 6	Meta	Apertura del Proceso
2009	UT-TECPETROL-INEPETROL	Bloque Crudos Pesados Oeste CPO - 7	Meta	Apertura del Proceso
2009	PLUSPETROL	Bloque Crudos Pesados Este CPE - 7	Meta	Apertura del Proceso
2009	UT-SHELL-ECOPETROL	Bloque Crudos Pesados Este CPE - 2	Vichada	Apertura del Proceso
2009	TALISMAN	Bloque Crudos Pesados Este CPE - 8	Vichada	Apertura del Proceso
2009	MAUREL&PROM C.	Perforación Exploratoria Sabanero	Meta	Apertura del Proceso
2009	TURKISH PETROLEUM	Sísmico María Conchita 3D	Guajira	Apertura del Proceso
2009	ECOPETROL	Sinú- San Jacinto 2D	Sucre	Apertura del Proceso
2009	HUPECOL	Sísmico Cabiona 3D	Meta	Apertura del Proceso
2009	COLUMBUS ENERGY	Bloque Llanos 29	Casanare	Apertura del Proceso
2009	ECOPETROL	Poliducto Pozos Colorado-Ayacucho-Galán	Cesar	Apertura del Proceso
2009	HOCOL S.A.	Sísmica Saltarín 3D	Vichada	Apertura del Proceso
2010	INEPETROL	Sísmico Canelo 2D Bloque PUT-2	Putumayo-Cauca	Apertura del Proceso
2010	META PETROLEUM CEPESA	Bloque Crudos Pesados Oeste CPO-14	Vichada	Apertura del Proceso
2010	BHP BILLITON	Bloque Crudos Pesados Este CPE-5	Vichada	Apertura del Proceso
2010	G2SEISMIC	Sísmico Chocó-Buenaventura 2D	Chocó-Valle del Cauca	Apertura del Proceso
2010	VETRA	Bloque Alea 1846D	Cauca	Apertura del Proceso
2010	PACIFIC STRATUS ENERGY	Bloque CR-1	Guajira	Apertura del Proceso
2010	PETRONORTE	Adquisición Sísmica 2D Bloque PUT 4	Putumayo	Apertura del Proceso
2010	CR - 1	Pacific Rubiales	Guajira	Apertura del Proceso
2008	HUPECOL	Caracara - Vertimiento Aguas Río Meta	Meta	Auto Convoca Protocolo
2010	CR - 4	Pacific Rubiales	Guajira	Capacitación
2011	ECOPETROL S.A.	Dialogo Gobierno-Empresas-Comunidades	Tolima	Capacitación
2010	CR - 3	Pacific Rubiales	Guajira	Capacitación En Consulta
2010	ECOPETROL S.A.	Silvestre 2D	Guajira	Capacitación En Consulta
2010	ECOPETROL S.A.	Silvestre 2D	Guajira	Capacitación En Consulta
2006	TEMPORAL ALBORADA	Sísmica Sinú-San Jacinto	Sucre	Cierre
2006	HOCOL	Sísmica Doima 2D	Tolima	Cierre

Año	Empresa	Proyecto	Departamento	Estado
2009	EMERALD ENERGY PCL	Reactivación Pozo Pauta	Tolima	Preacuerdos
2009	EMERALD ENERGY PCL	Reactivación Pozo Pauta	Tolima	Preacuerdos
2010	MAUREL&PROM COLOMBIA	Perforación Exploratoria Sabanero	Meta	Preacuerdos
2010	VETRA	Reactivación Pozo Pauta	Tolima	Preacuerdos
2010	COLUMBUS ENERGY	Bloque Llanos 29	Casanare	Preacuerdos
2010	ECOPETROL	Poliducto Pozos Colorado-Ayacucho-Galán	Cesar	Preacuerdos
2010	ECOPETROL	Bloque Crudos Pesados Oeste CPO-8	Meta	Preacuerdos
2010	PETRÓLEOS DEL NORTE	PUT-4	Putumayo	Preacuerdos
2010	CR - 1	Pacific Rubiales	Guajira	Preacuerdos
2011	ECOPETROL S.A.	Optimización Poliducto Pozos Colorados	Cesar	Preacuerdos
2011	PACIFIC RUBIALES	Perforación Exploratoria Bloque Quifa Noreste	Meta	Preacuerdos
2011	HOCOL	Perforación Exploratoria Bloque Saltarín Sur	Vichada	Preacuerdos
2011	PETRONOVA	Perforación Exploratoria Canelo Norte PUT-2	Putumayo	Preacuerdos
2011	PETRONOVA	Perforación Exploratoria Canelo Norte PUT-2	Putumayo	Preacuerdos
2011	GRAN TIERRA ENERGY	Oleoducto Santa Ana Orito	Putumayo	Preacuerdos
2011	ECOPETROL S.A.	Interconexión Eléctrica Nororiente	Putumayo	Preacuerdos
2011	GRAN TIERRA ENERGY	Oleoducto Santa Ana Orito	Putumayo	Preacuerdos
2011	PACIFIC RUBIALES	CR1	Guajira	Preacuerdos
2011	PACIFIC RUBIALES	Sísmico Bloque Tacacho 2D	Caquetá	Preacuerdos
2012	VETRA	Pozos Exploratorios Alea 1846 D	Cauca	Preacuerdos
2009	UT-SHELL-ECOPETROL	Bloque Crudos Pesados Este CPE - 4	Vichada	Preconsulta
2009	ECOPETROL	Adquisición Sísmica Bloque Guajira	Guajira	Preconsulta
2010	PACIFIC STRATUS ENERGY	Adquisición Sísmica SSJN3	Magdalena	Preconsulta
2010	GRAN TIERRA ENERGY	Sísmico Garza 2 Bloque Piedemonte Sur	Putumayo	Preconsulta
2010	HOCOL	Bloque Saltarín Sur	Vichada	Preconsulta
2010	GRAN TIERRA ENERGY C.	Nabueno	Cauca	Preconsulta
2010	UT-PLUSPETROL-KNOC	Bloque crudos Pesados Oeste CPE-7	Meta	Preconsulta
2010	INEPETROL	Adquisición Sísmica Uribe 3D Bloque Tinigua	Meta	Preconsulta
2010	OMIMEX	Sísmico Bloque Tiburón 2D	Guajira	Preconsulta

Año	Empresa	Proyecto	Departamento	Estado
2010	PETROLEOS DEL NORTE	Sísmico 2D Bloque PUT-4	Putumayo	Preconsulta
2010	MAUREL ET PROM	Áreas Perforación Exploratoria Sabanero	Meta	Preconsulta
2010	PETRONOVA COLOMBIA	Perforación Exploratoria Canelo Norte PUT 4	Putumayo	Preconsulta
2010	GRAN TIERRA ENERGY	Exploración Sísmica Verdeyaco	Cauca	Preconsulta
2010	ECOPETROL	Silvestre 2D	Guajira	Preconsulta
2011	GRAN TIERRA ENERGY	Perforación Exploratoria Nabueno	Cauca	Preconsulta
2011	ECOPETROL S.A.	RC11	Guajira	Preconsulta
2011	TURKISH PETROLEUM	Área Exploratoria María Conchita 1	Guajira	Preconsulta
2011	GRAN TIERRA ENERGY	Sísmico Alguacil 3D	Putumayo	Preconsulta
2011	PETROCARIBEAN	Sísmico 3D Bloque PUT 6	Putumayo	Preconsulta
2011	MAUREL&PROM C.	Licenciamiento del Área de Sabanero	Meta	Preconsulta
2012	ODL	Sentencia T-693 DE 2011	Meta	Preconsulta
2012	PAREX	Perforación Exploratoria Llanos-29	Casanare	Preconsulta
2011	PACIFIC RUBIALES	Programa Sísmico CPO 14	Meta	Preconsulta Apertura
2011	GRANTIERRA ENERGY C.	Moquetá 3D	Putumayo	Preconsulta-Apertura
2004	VETRA	Proyecto Campo Pauta	Tolima	Protocolizado
2011	M. MINAS Y ENERGÍA-ISA	Interconexión Eléctrica Guapi-Pacífico-Cauca	Cauca-Nariño	Protocolizado
2005	ECOPETROL	Llanos 2D 2005 - 2007	Meta - Vichada	Protocolizado
2005	ECOPETROL	Sinú San Jacinto 2D	Sucre	Protocolizado
2006	ANH	Sísmica Chocó 2D	Chocó - Valle del Cauca	Protocolizado
2006	CONEQUIPOS	Oropéndola Pozo Ocumo I	Casanare	Protocolizado
2006	HUPECOL	Exploración Las Garzas	Meta	Protocolizado
2006	PDVSA	Interconexión Colombia - Venezuela	Guajira	Protocolizado
2006	PROMIGAS	Gas La Mami - Loop - Palomino	Magdalena	Protocolizado
2007	ENERGY COLOMBIA	Maranta	Putumayo	Protocolizado
2007	ENERGY COLOMBIA	Doima Ortega	Tolima	Protocolizado
2007	HOCOL	Exploración Sísmica Bloque Saltarín	Vichada	Protocolizado
2007	CONEQUIPOS	Sísmica Bloque Oropéndola	Casanare	Protocolizado
2007	HUPECOL	Perforación Exploratoria Cabiona Noreste	Meta	Protocolizado
2007	GRAN TIERRA	Exploración Sísmico Bloque Azar 3D	Cauca	Protocolizado
2007	HOCOL	Líneas De Flujo de Gas de 6'	Tolima	Protocolizado

Año	Empresa	Proyecto	Departamento	Estado
2007	HOCOL	Bloque De Exploración Leopardo	Casanare	Protocolizado
2007	EMERALD ENERGY PLC	Sísmico Bloque Maranta 2D Líneas 8 y 9	Putumayo	Protocolizado
2007	HOCOL	Líneas De Flujo de Gas de 8'	Tolima	Protocolizado
2007	HUPECOL	Caracara - Vertimiento de Aguas al río Meta	Meta	Protocolizado
2007	ECOPETROL	Exploración Sísmica San Gabriel 2D	Putumayo	Protocolizado
2007	CHEVRON PETROLEUM C.	Compresión de Gas en Chuchupa	Guajira	Protocolizado
2007	OIL & GAS SUC. C.	Perforación Exploratoria Bloque Topoyaco	Caquetá	Protocolizado
2007	HOCOL	Sísmica Bloque Saltarín 120 KM Adicionales	Vichada	Protocolizado
2007	HOCOL	Proyecto Sísmico Lince 07 - 2D	Casanare	Protocolizado
2007	HOCOL	Proyecto Sísmico Sabanero 07 - 2D	Meta	Protocolizado
2007	HOCOL	Sísmico Doima 2D - 07	Tolima	Protocolizado
2008	HOCOL	Perforación Exploratoria Bloque Saltarín	Vichada	Protocolizado
2008	ANH Y G2SEISMIC	Sísmico Chocó- Buenaventura 2D	Chocó - Valle del Cauca	Protocolizado
2008	PDVSA	Interconexión Gasífera Colombo - Venezolana	Guajira	Protocolizado
2008	UNIÓN TEMPORAL II & B	Reentry Burdines I	Putumayo	Protocolizado
2009	TRAYECTORIA OIL & GAS	Perforación Exploratoria Bloque Tiburón	Guajira	Protocolizado
2009	EMERALD ENERGY PCL	Sísmico Agerato 2D	Putumayo	Protocolizado
2009	UT-TECPETROL-INEPETROL	Bloque Crudos Pesados Oeste CPO - 13	Meta	Protocolizado
2010	ECOPETROL S.A.	Adquisición Sísmica SSJN4	Sucre	Protocolizado
2010	UT-TECPETROL-INEPETROL	Bloque Crudos Pesados Oeste CPO-6	Meta	Protocolizado
2010	HUPECOL	Sísmico Cabiona 3D	Meta	Protocolizado
2010	CR - 1	Pacific Rubiales	Guajira	Protocolizado
2011	CR - 1	PACIFIC RUBIALES	Guajira	Protocolizado
2011	OMINEX-OIL&GAS	Exploración Sísmica 3D Fase III Tiburón	Guajira	Protocolizado
2011	PACIFIC RUBIALES	CR1	Guajira	Protocolizado
2011	ECOPETROL S.A.	Poliductos Pozos Colorados	Cesar	Protocolizado
2011	GRAN TIERRA ENERGY	Sísmico Moqueta 3D	Cauca	Protocolizado
2011	PETROLEOS DEL NORTE	Programa Sísmico 2D PUT4	Putumayo	Protocolizado
2011	GRAN TIERRA ENERGY	Proyecto Sísmico Moqueta 3D	Putumayo	Protocolizado
2011	PETRONOVA	Levantamiento Sísmico Canelo Sur N 3D 2011	Putumayo	Protocolizado
2011	GRAN TIERRA ENERGY	Sísmico Moqueta 3D	Putumayo	Protocolizado

Año	Empresa	Proyecto	Departamento	Estado
2011	GRAN TIERRA ENERGY	Sísmico Verdeyaco 3D	Putumayo	Protocolizado
2011	PETROLEOS DEL NORTE	Programa Sísmico 2D PUT4	Putumayo	Protocolizado
2011	HOCOL	Exploración Sísmica Saman 11-3D	Sucre	Protocolizado
2011	PETROLEOS DEL NORTE	Programa Sísmico 2D PUT4	Putumayo	Protocolizado
2011	ECOPETROL S.A.	Silvestre 2D	Guajira	Protocolizado
2011	GRAN TIERRA ENERGY	Sísmico Moqueta 3D	Putumayo	Protocolizado
2011	PETROLEOS DEL NORTE	Programa Sísmico 2D PUT4	Putumayo	Protocolizado
2011	PACIFIC RUBIALES	CR1	Guajira	Protocolizado
2011	PETRONOVA	Levantamiento Sísmico Uribe 3D 2009	Meta	Protocolizado
2011	ECOPETROL-CHEVRON	Perforación Para Reemplazo de Pozos	Guajira	Protocolizado
2011	TECPETROL	Proyecto Sísmico 2D Bloque CPO 13	Meta	Protocolizado
2011	PACIFIC RUBIALES	CR1	Guajira	Protocolizado
2011	INTEROIL	Adquisición Sísmica 3D Llanos 47	Casanare	Protocolizado
2011	INTEROIL	Adquisición Sísmica 3D Llanos 47	Casanare	Protocolizado
2011	PLUSPETROL	Programa Sísmico 2D Bloque CPE 7	Meta	Protocolizado
2011	PACIFIC RUBIALES	Sísmica Quifa 3D Norte	Meta	Protocolizado
2012	PACIFIC RUBIALES	Sísmica Quifa 3D Norte	Meta	Protocolizado
2012	ECOPETROL S.A.	Silvestre 2D	Guajira	Protocolizado
2012	PETROLEOS DEL NORTE	Programa Sísmico 2D PUT4	Putumayo	Protocolizado
2012	ECOPETROL S.A.	Proyecto Sísmico CPE-4 2D	Vichada	Protocolizado
2012	ECOPETROL S.A.	Proyecto Sísmico CPE-4 2D	Vichada	Protocolizado
2012	PACIFIC RUBIALES	Sísmico Bloque Tacacho 2D	Caquetá	Protocolizado
2012	PACIFIC RUBIALES	Proyecto Sísmico 2D CPO-14	Guajira	Protocolizado
2012	MAUREL&PROM	Bloque Sabanero 8-10 Pozos Estratigráficos	Meta	Protocolizado
2012	GRAN TIERRA ENERGY	Sísmica Moqueta 3D	Cauca	Protocolizado
2012	ICBF	Restablecimiento de Derechos Claudia Garcés	Vichada	Protocolizado
2012	CHEVRON PETROLEUM C.	Perforación y Reactivación Campo Rihacha	Guajira	Protocolizado
2012	OGX PETROLEO E GAS	Exploración Sísmica Papayera 3D Bloque VIM	Sucre	Protocolizado
2008	CONEQUIPOS	Bloque Oropéndola Ocumo Sur 3 y 4	Casanare	Reunión Consulta Previa
2010	CR - 2	Pacific Rubiales	Guajira	Reunión Consulta Previa

Año	Empresa	Proyecto	Departamento	Estado
2010	OMIMEX	Sísmicos (2D Y 3D) Fase III Bloque Tiburón	Guajira	Reunión Consulta Previa
2010	ECOPETROL Y HOCOL	Campo Toldado	Tolima	Reunión Consulta Previa
2007	GRAN TIERRA	Reactivación Pozo Mecaya 1	Putumayo	Reunión Informativa
2006	PACIFIC RUBIALES	Sísmica Cesar Ranchería	Cesar	Seguimiento de Acuerdos
2009	ECOPETROL	Pozo Estratigrafico Condoto	Chocó	Seguimiento de Acuerdos
2010	TRAYECTORIA OIL&GAS	Perforación Exploratoria Bloque Tiburón	Guajira	Seguimiento de Acuerdos
2010	UT-TALISMAN-ECOPETROL	Bloque Crudos Pesados Este CPE-8	Vichada	Seguimiento de Acuerdos
2010	INTEROIL	Proyecto Bloque Altair	Casanare	Seguimiento de Acuerdos
2010	UT-TECPETROL-INEPETROL	Bloque Crudos Pesados Oeste CPO-7	Meta	Seguimiento de Acuerdos
2010	METAPRETOLEUM	Perforación Exploratoria Quifa 6	Meta	Seguimiento de Acuerdos
2010	UT-TECPETROL-INEPETROL	Bloque crudos Pesados Oeste CPO-13	Meta	Seguimiento de Acuerdos
2010	TALISMAN	Prospección Sísmica Dajitaneja 2D-CPE8	Vichada	Seguimiento de Acuerdos
2010	MAUREL ET PROM	Áreas Perforación Exploratoria Sabanero	Meta	Seguimiento de Acuerdos
2010	ECOPETROL	Proyecto CPE 2	Vichada	Seguimiento de Acuerdos
2010	ANH-G2-GEISMIC LTDA	Sísmico Chocó-Buenaventura	Valle del Cauca	Seguimiento de Acuerdos
2006	CONEQUIPOS	Oropéndola Ocumo 3 Y 4	Casanare	Socialización
2006	HOCOL	Pozo Leopardo I (1320)	Casanare	Socialización
2006	ENERGY COLOMBIA	Sísmica Mecaya	Putumayo	Socialización
2007	ENERGY COLOMBIA	Exploración Sísmico 2D Mecaya 1	Putumayo	Socialización
2009	CERRO MATOSO S.A.	Carbón San Pedro Sur Las Palmeras	Putumayo	Socialización
2009	META PETROLEUM	Bloque Crudos Pesados Este CPE - 1	Vichada	Taller Cartografía Social

Año	Empresa	Proyecto	Departamento	Estado
2011	VETRA	Pozo Exploratorio Alea 1846D	Cauca	Taller de Impacto
2011	ECOPETROL S.A.	RC9	Guajira	Taller de Impacto
2011	GRAN TIERRA ENERGY	Perforación Exploratoria Garza	Putumayo	Taller de Impacto
2011	OGX	Exploración Sísmica 3D Bloque VIM-5	Sucre	Taller de Impacto
2011	ECOPETROL S.A.	Sísmico CPE-4 2D	Vichada	Taller de Impacto
2011	PACIFIC RUBIALES	Programa Sísmico CPO 14	Vichada	Taller de Impacto
2008	OIL & GAS	Perforación Pozos Tiburón 1 y 1X	Guajira	Taller de Impactos
2008	OPA	Perforación Pozo Coatí 1 Bloque Coatí	Putumayo	Taller De Impactos
2011	OMINEX OIL&GAS	Exploración Sísmica 3D Fase3 Tiburón	Guajira	Taller de Impactos
2009	METAPETROLEUM	Perforación Exploratoria Quifa 6	Meta	Taller Evaluación Impacto
2009	ECOPETROL	Adquisición Sísmica SSJN4	Sucre	Taller Evaluación Impacto
2010	C&C ENERGY	Perforación Exploratoria Pozo Coatí	Putumayo	Taller Evaluación Impacto
2010	TURKISH PETROLEUM	Sísmico María Conchita 3D	Guajira	Taller Evaluación Impacto
2010	DRUMMOND-ECOPETROL	Exploración Gas Bloque Rio Ranchería	Guajira	Taller Evaluación Impacto
2010	CR - 1	Pacific Rubiales	Guajira	Taller Evaluación Impacto
2011	ECOPETROL S.A.	Sísmico Silvestre 2D	Guajira	Taller Impacto-Manejo
2011	ECOPETROL S.A.	SSJN 4	Bolívar	Taller Impacto-Manejo
2011	CR - 1	PACIFIC RUBIALES	Guajira	Taller Impactos
Procesos de Consulta Previa 2004 - 2012 SECTOR MINERÍA				
2011	ANGLO GOLD ASHANTI	Exploración Minera Cerro Gordo	Cauca	Acercamiento
2011	JORGR MENDOZA V.	Título Minero IDI 14551	Córdoba	Acercamiento
2012	VOTORANTIM	Reconocimiento Ecológico Cuenca Baudó	Chocó	Acercamiento
2011	CONSORCIO GEOCOSTA	Explotación Carbón Cielo Abierto	Córdoba	Apertura
2011	MPX	Sistema Vía Férrea Proyecto Integrado MPX	Guajira	Apertura
2011	MINISTERIO DE MINAS-ISA	Línea Interconexión Eléctrica Pacífico-Cauca	Nariño	Preacuerdo-Protocolos
2011	CERRO MATOSO S.A.	Expansión Minera De Cerro Matoso S.A.	Córdoba	Preacuerdos
2009	CERRO MATOSO S.A.	Explotación de Carbón San Pedro Sur	Córdoba	Preacuerdos
2011	MINA MORRO DE LA CRUZ	JED-11111	Nariño	Preconsulta

2011	COSIGO	Concesión Minera	Vaupés	Protocolizado
2011	GEOCOSTA	Explotación De Carbón a Cielo Abierto	Córdoba	Protocolizado
2011	JOSÉ DANIEL JARAMILLO	Concesión Minera JHM-16391	Nariño	Protocolizado
2012	CERROMATOSO S.A.	Recuperación de Níquel En Minerales	Córdoba	Protocolizado
2011	CERREJÓN	Expansión de La Mina Del Cerrejón	Guajira	Taller de Impacto
2011	CONSORCIO CONDOR	Fuente de Materiales Rio Mira MFM-08401	Nariño	Taller Impacto-Medidas
2011	PACIFIC RUBIALES	Sísmico 2D SSJN7	Sucre	Apertura
2008	SISMOPEPETROL S.A.	Exploración Sísmica 2D Línea Regional 4A	Córdoba	Apertura del Proceso
2008	HOCOL	Sísmico Clarinero 2D	Vichada y Casanare	Apertura del Proceso
2008	EMERALD ENERGY PCL	Sísmico Agerato 2D	Putumayo	Apertura del Proceso
2008	CONSORCIO ECOFOREST G	Pozo Estratigráfico Cuenca del Chocó	Chocó	Apertura del Proceso
2008	PETROIL	Bloque Altair	Casanare	Apertura del Proceso
2008	ECOPETROL	Adquisición Sísmica 2D de 1295 KM (CPE-2)	Vichada	Apertura del Proceso
2008	GRAN TIERRA S.A.	Exploratorio Pozo Yanayaco	Putumayo	Apertura del Proceso
2008	ANH	Slim y Hole Sondeo Magnetotelúrico	Chocó	Apertura del Proceso
2008	METAPRETOLEUM	Perforación Exploratoria Quifa	Meta	Apertura del Proceso
2009	MAUREL&PROM COLOMBIA	Bloque Sísmico Sabanero 3D	Meta	Apertura del Proceso
2009	GRAN TIERRA S.A.	Sísmico Azar Sur 3D	Putumayo	Apertura del Proceso
2009	ECOPETROL	Bloque Crudos Pesados Oeste CPO - 8	Meta	Apertura del Proceso
2009	TECPECOL	Bloque Crudos Pesados Oeste CPO - 6	Meta	Apertura del Proceso

Procesos de Consulta Previa 2004 - 2012 MEDIDA ADMINISTRATIVA

Año	Empresa	Proyecto	Departamento	Estado
2012	ICBF	Restablecimiento de Derechos Claudia Garcés	Vichada	Protocolizado
2012	ICBF	Restablecimiento de Derechos Maury Bautista	Vichada	Protocolizado

Procesos de Consulta Previa 2004 - 2012 SECTOR ENERGÉTICO

Año	Empresa	Proyecto	Departamento	Estado
2012	JEMEIWAA-KAI	Generación de Energía Eólica	Guajira-Japulalao	Protocolizado
2012	JEMEIWAA-KAI	Generación de Energía Eólica	Guajira-La Trampa	Protocolizado
2012	JEMEIWAA-KAI	Generación de Energía Eólica	Guajira-Jaipalechi	Protocolizado

CAPÍTULO 2
Las apuestas institucionales
y de política

En adición a la modificación del marco normativo analizado en el capítulo anterior, el gobierno Santos definió otras tres tareas fundamentales para impulsar su locomotora minera con la premisa fundamental de “ponerle orden a la casa”: una reestructuración institucional; la suspensión en el otorgamiento de títulos mineros; y una reglamentación para la formulación y seguimiento de la política minera en particular para la pequeña minería (Política de formalización). Éstos han sido los aspectos claves en los cuales el gobierno ha centrado su labor con el argumento de dejar sentados los rieles de su locomotora como uno de los pilares de la búsqueda de la prosperidad en el país.

En este capítulo se analizará la reestructuración institucional promovida por el gobierno nacional en la mira de generar capacidades para el control del sector y una postura política más unificada. En segundo lugar, se revisará la decisión de suspender la expedición de títulos mineros que se venían entregando en forma indiscriminada desde la entrada en vigencia del Código de Minas en 2001, hasta no dar trámite a las solicitudes pendientes acumuladas; serán examinados los efectos de esta decisión sobre los grandes y pequeños mineros y las estrategias adoptadas por este gobierno para el otorgamiento de las nuevas concesiones: asignaciones directas y rondas mineras. Finalmente, se estudiará la política de formalización de la pequeña minería, sus características y procedimientos presentando las discusiones que se han conocido sobre sus tímidos resultados.

Son varias las limitaciones que se han presentado en la implementación de estas tres estrategias. Han existido grandes dificultades en la articulación de las instituciones del gobierno

nacional y en la generación de condiciones apropiadas para el desarrollo de la pequeña minería en contraste con la promoción de la gran minería. Esto refleja grandes baches entre lo propuesto por el gobierno y lo alcanzado en la realidad.

Además, existen importantes cuestionamientos a lo planteado por el gobierno, no sólo en su aplicación sino en su formulación conceptual. Por un lado, con la reestructuración institucional el gobierno nacional ha querido ordenar y dirigir el sector desde el nivel central, principalmente desde los Ministerios y la Agencia Nacional de Minería (ANM), restándole competencias y autoridad a los entes territoriales. Por otro, es claro que, al definir las áreas de explotación a través de las Zonas Estratégicas Mineras para las llamadas rondas mineras, se ha ignorado un aspecto fundamental como es el ordenamiento territorial pasando por encima de competencias departamentales y municipales. Por último, el gobierno muestra un alto grado de dificultad para abordar la discusión sobre minería ilegal versus minería informal, en particular para identificar a cada uno de esos actores, diferenciarlos y definir una política adaptada en especial a los rasgos de la minería informal a través del proceso de formalización.

1. TOMANDO EL CAMINO DEL DESARROLLO INSTITUCIONAL

El crecimiento acelerado que ha tenido el sector extractivo en los últimos años no sólo ha generado impactos dentro de la economía, sino que también ha desbordado la capacidad institucional para su manejo; la carencia de una institucionalidad fuerte y una reglamentación clara han conducido a situaciones de crisis

y de serias amenazas al medio ambiente. Además, a comienzos de 2011 se presentaron accidentes en diferentes minas del país, circunstancias que mostraron grandes fallas en la seguridad industrial, causadas en gran parte por el desconocimiento de la reglamentación y la baja capacidad de las instituciones para hacerle seguimiento y controlar su cumplimiento.

Estas debilidades propiciaron también la proliferación de títulos mineros y solicitudes en trámite que contrastaron con el escaso recurso humano, técnico y económico disponible para administrarlo y fiscalizarlo. Adicionalmente se evidenció que la coordinación interinstitucional no fluye, por ejemplo, cuando la autoridad ambiental entra a jugar su rol dentro de la dinámica del sector.

En 2011, la Contraloría General de la República decidió realizar una auditoría al sector pues era evidente el desorden institucional y las deficiencias en materia de fiscalización, vigilancia y control, puesto que cada una de estas funciones se ha desarrollado de forma aislada y no existe un sistema de información que permita realizar consultas claras de reportes de producción¹.

Para responder con celeridad a estas situaciones, y poder mejorar la acción del Estado generando las capacidades requeridas para dar el impulso a su locomotora minera, el gobierno nacional adoptó medidas para avanzar en el fortalecimiento de las instituciones encargadas del sector, en el marco de la Ley

¹ El proceso de auditoría fue realizado a 7 empresas mineras y una de extracción de metales preciosos; de éstas sobresale la última –Anglogold Ashanti– pues se declaró que es la mayor beneficiaria de titulación minera en oro y ha generado mayores preocupaciones ya que sus proyectos están en zonas de restricción ambiental afectando las reservas de agua y el subsuelo (El Espectador.com, 2012)

1444 de 2011 que dio facultades extraordinarias por seis meses al Presidente de la República para modificar la estructura de la administración pública.

Las medidas entregaron al Ministerio de Minas y Energía la función de formular y hacer seguimiento a la política del sector. Se restableció el Viceministerio de Minas, al que se encargó la articulación de la política sectorial y la coordinación con los actores del gobierno. Dentro de este viceministerio se establecieron dos direcciones que serían nuevas instancias para la formulación y el seguimiento a la política: una de Formalización Minera y otra de Minería Empresarial. La primera nació como respuesta a la apuesta de largo plazo del gobierno nacional con el encargo de establecer los lineamientos y políticas para facilitar la actividad minera de pequeña escala.

El gobierno definió nuevas funciones y redistribuyó otras dentro de las entidades para lograr mayor eficiencia y eficacia, buscando la especialización de las instituciones. En tal sentido, asignó a Ingeominas funciones de investigación científica del potencial de recursos del subsuelo, de seguimiento y monitoreo a amenazas de origen geológico, de control y aplicación de la ciencia y tecnología nuclear con fines pacíficos, y lo transformó en el Servicio Geológico Colombiano, adscrito al Ministerio de Minas y Energía y parte del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (Decreto 4131 de 2011).

Con la intención de buscar una mayor eficiencia en la administración del recurso minero se creó la Agencia Nacional de Minería ANM, entidad especializada a cargo de los procesos de titulación, registro, asistencia técnica, fomento,

promoción y vigilancia de las obligaciones emanadas de los títulos y solicitudes de áreas mineras. Esta es una agencia estatal, adscrita al Ministerio de Minas y Energía, de naturaleza especial, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, técnica y financiera. Debe administrar integralmente los recursos minerales, promover el aprovechamiento óptimo y sostenible de los recursos mineros de conformidad con las normas pertinentes y en coordinación con las autoridades ambientales en los temas que lo requieran, lo mismo que hacer seguimiento a los títulos de propiedad privada del subsuelo cuando le sea delegada esta función por el Ministerio de Minas y Energía de conformidad con la ley (Decreto 4134 de 2011).

Bajo el amparo de la misma Ley 1444 se escindió el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial para crear dos entes independientes, el Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Dentro del sector de ambiente se creó también la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales ANLA pues se consideró necesario contar con un organismo técnico con autonomía administrativa y financiera – pero sin personería jurídica- que se encargue del estudio, aprobación y expedición de licencias, permisos y trámites ambientales para mejorar la eficiencia, eficacia y efectividad de la gestión ambiental y el desarrollo sostenible. De esta manera, la ANLA está encargada de que los proyectos, obras o actividades sujetas a licenciamiento cumplan con la normativa ambiental (Decreto 3573 de 2011).

Estos esfuerzos han sido aplaudidos por diferentes sectores, pues era evidente la necesidad de adelantar acciones concretas

para tomar el control del sector; en particular la Contraloría General ha destacado los avances logrados sobre todo en lo relacionado con la minería ilegal y con los títulos mineros que no cumplen con las normas y las obligaciones legales y contractuales. Dentro de las medidas se menciona el “plan de choque” que ideó el Ministerio de Minas en el cual hasta julio de 2011 se había logrado revisar en 5 meses, más de 716 bocaminas, equivalentes a 261 títulos, de las cuales han sido suspendidas 375, clausuradas 64 minas y cerradas 23².

De esta forma, el gobierno colombiano pudo dar un parte de tranquilidad a los inversionistas y representantes de empresas extranjeras. El ex Ministro Mauricio Cárdenas explicó en la feria minera PDCA de Toronto 2012 los cambios que ha venido efectuando el país en materia de regalías, de institucionalidad y normatividad, con la visión de convertirlo en un productor de minerales como oro, plata y cobre. El ex Ministro habló de que el país estaba transitando hacia una “nueva era” en la que la minería y la energía liderarían el crecimiento económico de las próximas décadas, asegurando que todos sus problemas tendrían una vía rápida y eficiente de solución (Dinero.com 2012).

Sin embargo, por el Ministerio de Minas han pasado tres Ministros en tres años, lo que ha significado interrupción en la continuidad de los procesos y en el diseño de las políticas, bajo un criterio de modelo minero sostenible en el largo plazo. A ello se suman las dificultades para lograr un trabajo sinérgico entre las diferentes entidades:

2 Dinero.com. (2011). “Contraloría General destaca avances en fortalecimiento de instituciones mineras”, 29 de Julio. Disponible en: <http://www.dinero.com/actualidad/noticias/articulo/contraloria-general-destaca-avances-fortalecimiento-instituciones-mineras/132209>. Recuperado: Mayo 15 de 2013.

en 2011 el ministro Cárdenas hacía el reclamo a las autoridades ambientales por la falta de claridad en el licenciamiento ambiental, reclamo reiterado por el actual Ministro Renjifo. Resulta, en efecto, difícil hacer compatibles la promoción de la actividad minera, de un lado, y velar por la conservación del ambiente, de otro. Allí existe una débil articulación entre las instancias del Estado lo que se ha identificado como una de las mayores falencias del gobierno nacional afectando directamente su nivel de gobernabilidad sobre el sector.

A ese respecto, Pardo (2013) propone la creación de una instancia supra-institucional para la otorgación de licencias. Como los RNNR son de todos los colombianos y su explotación genera impactos de diversa índole, el licenciamiento debería estar a cargo de varias entidades para que se realice de forma consensuada e idónea, en representación del Estado como tal. Dicha entidad estaría conformada por los ministerios de Minas y Energía, de Ambiente y del Interior, así como por las entidades relacionadas del orden territorial. Así, cada entidad entraría a evaluar los temas de su competencia -valoración de los recursos estratégicos, la justicia intergeneracional, la planeación de largo plazo, y el estudio de los impactos ambientales, sociales y económicos- para hacer un balance objetivo de los efectos reales de la actividad minera en determinado territorio, libre de presiones políticas y económicas. Es esta, sin duda, una propuesta pertinente.

2. LA SUSPENSIÓN DE LA TITULACIÓN Y LAS RONDAS MINERAS

La entrega indiscriminada de títulos mineros³ hizo aflorar problemas serios pues muchos de los títulos fueron asignados a especuladores y con irregularidades en los procesos de otorgamiento. Según las denuncias del ex Ministro Rodado, desde la aprobación del Código de Minas de 2001, “hubo superposición de títulos mineros en áreas de parques nacionales y páramos, juegos especulativos, expedición de títulos sin control y algunos de manera sospechosa, violación de los derechos a las comunidades mineras indígenas y afro descendientes, y acaparamiento de títulos” (citado por Ronderos, 2011). El reconocimiento de estas debilidades puso de presente las ineficiencias del sector, por lo que la ANM tomó la decisión de suspender la recepción de propuestas de contratos de concesión minera desde febrero de 2011 inicialmente por seis meses. En ese momento tenían 16 mil solicitudes pendientes, las que poco tiempo después ascendieron a 20 mil⁴.

En 2012, se decidió nuevamente aplazar la recepción por un término de tres meses, a partir de mayo de 2012. Esta decisión se justificó en un documento técnico –oficio radicado N° 2012023569 del 2 de mayo de 2012- elaborado por el Servicio Geológico Colombiano en el que señaló: “se requiere culminar el proceso de declaratoria de zonas de seguridad nacional en el oriente del país, adelantar las actividades

³Esta función fue entregada a Ingeominas, Instituto que tradicionalmente se había destacado por ser un centro de investigación del subsuelo. “Improvvisadamente” le asignaron la tarea de manejo del sector (Ronderos, 2011)

⁴ Dinero.com (2012). “A paso lento, resuelven solicitudes mineras”, 10 Diciembre. Disponible en: <http://www.dinero.com/actualidad/nacion/articulo/paso-lento-resuelven-solicitudes-mineras/166192>, recuperado 17 mayo de 2013

de coordinación respectiva para la recepción por parte de la ANM, de los trámites mineros que hoy día son competencia de las autoridades mineras delegadas, y finalizar las actuaciones jurídicas del plan de descongestión de solicitudes mineras a cargo del Servicio Geológico Colombiano...". Así la ANM tendría el tiempo de organizar los procedimientos y trámites requeridos para el desarrollo de su objeto en materia de contratación minera (Resolución 0006 de 2012).

Luego, se estableció una nueva herramienta tecnológica para la radicación de solicitudes vía web con la adquisición de un número de identificación PIN, el cual quedó como el único mecanismo para la recepción de solicitudes en el territorio nacional. Sin embargo, a finales de Agosto de 2012 se modificó a octubre la fecha de inicio de radicación de propuestas (Resolución 0214 de 2012). Vencido este plazo, en octubre el Ministro de Minas anunció que se posponía de nuevo la recepción de solicitudes hasta el segundo semestre del 2013. Explicó que esta medida obedecía a razones técnicas pues el plan de descongestión que se venía adelantando requería más tiempo y se quería hacer una revisión exhaustiva de los títulos existentes para poder dejar la "casa en orden"; indicó que había más de 19 mil solicitudes mineras represadas y que se quería superar este rezago. Agregó que hasta esa fecha se había tramitado con acto administrativo 9.500 solicitudes, la gran mayoría de las cuales no cumplían los requisitos de ley (Gallo, 2012).

En mayo de 2013, se conoció que de 11.361 procesos evacuados (el 58% de los 19 mil), sólo 973 fueron aprobados, es decir, el 8,5% de los adjudicados, 787 quedaron como contratos de concesión, 110 con autorizaciones temporales

y 76 en procesos de legalización. En cuanto a las solicitudes negada, la ANM aseguró que la principal causa (31%) fue el no pago del canon superficiario –tarifa que se debía pagar por adelantado; el 28% obedeció a la superposición de áreas ya adjudicadas; y, a otro 29% se le negó por abandono de los interesados (Portafolio.com, 2013).

Resuelto este desorden de títulos, la ANDI ha propuesto la creación de una "ventanilla express" para agilizar los trámites que generalmente obstruyen el dinamismo de la industria y facilitar la priorización y puesta en marcha de proyectos mineros con el fin de que el sector se desarrolle de manera más acelerada. Se propone hacerlo mediante incentivos fiscales y otro tipo de alternativas como la sensibilización de licencias ambientales para la exploración y la tecnología del recobro. El vicepresidente de la Cámara de Minería de la ANDI sugiere además una actualización legislativa para que las licencias ambientales sean diferenciadas entre exploración y explotación (El Espectador.com, 2013b). Por el contrario, Garay (citado por Ahumada, 2013a) plantea que es necesario abolir el principio que le da el derecho sobre un área a quien la solicita primero e implantar un esquema de subastas que permitiría calificar los proponentes y elegir el que mejores condiciones ofrezca.

A finales de 2012 el Ministro Cárdenas anunció la intención de que una vez comenzara a funcionar la ANM se harían las primeras adjudicaciones de áreas mineras bajo el esquema de rondas o de licitación con el fin de implementar procesos competitivos, similares al de las rondas petroleras que se han hecho en el país. Las áreas disponibles para minería serían entregadas mediante dos mecanismos,

por subastas y por asignación directa. De acuerdo con esto, las áreas en donde menos conocimiento geológico se tiene serán entregadas bajo el principio de “primero en el tiempo primero en el derecho”, mientras que aquellas sobre las cuales se tenga mayor conocimiento serán subastadas.

La implementación de las rondas surge como una de las alternativas para organizar y supervisar mejor la extracción de los recursos, así como para evitar la explotación ilegal. Para ello, el gobierno estableció en la Ley 1450 de 2011, que aprobó el plan nacional de desarrollo, en su artículo 108, las zonas mineras estratégicas –que excluirían en principio las zonas ambientalmente protegidas como los parques naturales y zonas de resguardos indígenas. Estas zonas deberán tener el potencial de ocho minerales que fueron definidos por el Ministerio de Minas como de interés estratégico para el país: oro, plata, platino, cobre, coltán, uranio, zinc y hierro⁵.

Para este propósito, a principios de 2012 se declararon 2.9 millones de Hectáreas como reserva estratégica minera, referidas en 313 bloques o polígonos que cubren 15 departamentos ubicados en algunas zonas de la costa, occidente y el centro del país⁶.

5 Resolución 180102 de 30 Enero de 2012 “por la cual se determinan unos minerales de interés estratégico para el país”. Artículo primero. Determina los grupos de minerales: Oro (Au); Platino (Pt); Cobre (Cu); minerales de Fosfatos (P); minerales de Potasio (K); minerales de Magnesio (Mg); carbón metalúrgico y térmico; Uranio (U) y sus minerales asociados, derivados o concentrados.

6 Resolución 180241 de 24 Febrero de 2012. “Por la cual se declaran y delimitan unas Áreas Estratégicas Mineras y se adoptan otras determinaciones”. Delimita un área total de 2.900.947 Has referidas en 313 bloques o polígonos en los departamentos de Antioquia, Bolívar, Caldas, Cauca, Cesar, Chocó, Huila, La Guajira, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Quindío, Risaralda, Tolima, Valle del Cauca.

Luego, a mediados de 2012, al tiempo que el Presidente Santos anunciaba en la Cumbre RIO+20 su compromiso con el desarrollo sostenible y la protección al medio ambiente, el ministerio de Minas decidió aumentar de manera significativa el área de estas zonas, declarando otras 17,6 millones de hectáreas como reserva estratégica en 202 bloques en los departamentos del Chocó, Amazonas, Guaviare, Guainía, Vaupés, y Vichada, regiones con alta riqueza en biodiversidad y con presencia de grupos indígenas en riesgo de extinción (PNUD 2011 citado por ABC Colombia, 2012). Esta disposición hecha mediante la Resolución 0045 de 12 junio de 2012 otorgó un plazo a la autoridad minera de 10 años para definir los términos de referencia y los requisitos para escoger al proponente y las contraprestaciones mínimas adicionales a las regalías a las que haya lugar.

De acuerdo a la ANM, en las 17 millones de Has. ya hay 48 títulos legales vigentes que no se pueden reversar (ocupan 81.010 has) y 961 solicitudes (4.7 millones de Has) que están en trámite desde febrero de 2010 cuando se congeló la recepción de nuevas solicitudes (Portafolio.co, 2012). Se reconoce que en estas áreas hay mineros informales que no tienen licencia y presencia de actores armados que están involucrados en el negocio.

Con esta estrategia, el gobierno nacional, en cabeza de su ministerio de Minas, afirmó que terminaría con la “piñata” de titulación en la que este proceso se había convertido. Adicionalmente, la declaratoria de esas zonas mineras estratégicas responde, según las afirmaciones del gobierno, al gran potencial para la extracción de los minerales estratégicos en aras de diversificar la canasta minera, y al

interés del Gobierno de lograr el desarrollo sostenible del sector bajo un concepto de "responsabilidad técnica, ambiental y social" (Resolución 0045 de 2012). En esa línea, bajo lo consignado en el artículo 108 y las respectivas resoluciones, la ANM no podrá suscribir contratos de concesión bajo el régimen ordinario de concesión del Código de Minas ni podrá recibir nuevas propuestas para celebrar contratos de concesión bajo dicho régimen.

Sin embargo, la declaración de estas zonas generó bastante polémica e indignación en la sociedad, en especial entre los ecologistas, porque tocaba áreas sensibles para la sostenibilidad ambiental, en particular la Amazonía⁷. Ante dicha presión el entonces Ministro de Ambiente, Frank Pearl reaccionó expidiendo otra Resolución (1518 de 2012) en la que suspendía temporalmente los trámites de sustracción de la reserva forestal de la Amazonía –creada por la Ley 2ª de 1959– con base en el principio de precaución, que opera cuando no hay claridad sobre los posibles daños. Para ese momento (septiembre de 2012) existían dos solicitudes de sustracción de reserva, 51 títulos mineros vigentes y 1200 solicitudes sobre casi 5 millones de Has del Amazonas. (El Espectador.com, 2012a).

Como suspensión temporal quedó sujeta a que se lleve a cabo una zonificación y ordenamiento ambiental de la reserva, proceso que podría tardar mínimo dos años, pero se

7 Según la Resolución 1518 del 31 de Agosto de 2012, la zona de Reserva Forestal de la Amazonía es la más extensa del país con una superficie de 37.844.524 Has, con jurisdicción en 9 departamentos y 88 municipios. El aislamiento geográfico de la reserva ha propiciado la presencia de una importante extensión bajo cobertura boscosa aún sin intervenir sobre 33.880.493 Has, que constituyen cerca del 90% de la reserva forestal donde se alberga una de las más importantes muestras de la biodiversidad del país.

cuenta con un plazo de cinco. Igualmente, esta medida no es retroactiva, por lo que las solicitudes presentadas antes de la fecha de esta resolución (31 Agosto de 2012) continúan su trámite. Además, se afirma que la minería ilegal artesanal está aumentando en esta zona. La intervención del Ministerio de Ambiente demuestra que los problemas de descoordinación y desarticulación entre esta cartera y la de Minas continúan vigentes, lo que muestra que no se ha logrado consolidar una visión unificada del desarrollo del país que tome en cuenta la explotación de los RNNR de manera sostenible, que no vaya en detrimento del medio ambiente y la biodiversidad del territorio.

Por otro lado, la declaración de estas zonas muestra a las claras que el gobierno nacional está decidiendo desde Bogotá el ordenamiento minero de los territorios y de áreas de especial importancia ecológica en zonas de la Amazonía y del Chocó biográfico que se pusieron a disposición de la minería a gran escala atentando contra la pervivencia de las comunidades que allí se asientan y pasando por encima de la autonomía de los entes territoriales.

El Servicio Geológico hizo una labor rigurosa en analizar el suelo, sus aspectos geológicos, geofísicos y geoquímicos para la delimitación de estas áreas. Sin embargo, este estudio no tuvo un abordaje integral pues no incluyó en su análisis a las poblaciones que los habitan, sus condiciones socioeconómicas, culturales y prácticas ancestrales. Por ello, la declaración de estas zonas es considerada como una imposición por parte de un gobierno central que ignora particularidades en su territorio, en especial porque no realizó ningún tipo de

consulta o generó espacios de participación ciudadana para perfilar estas delimitaciones.

A pesar de esto, la ANM alista para el segundo semestre del 2013 los términos de referencia para la subasta, que se abrirá para empresas extranjeras y nacionales, varias de ellas interesadas en invertir en Colombia. Además se está trabajando en la obtención de suficiente información geológica de las áreas que serán ofrecidas (que incluye zonas montañosas y selváticas) para otorgarlas a quien prometa mayor inversión y mayor participación a la Nación.

ABC Colombia (2012) explica que para la subasta de estas zonas, el procedimiento a seguir consiste en que quien gane firma un contrato con el gobierno y, una vez firmado, se iniciaría el proceso de consulta previa, cuestión que no se estaría dando en el orden respectivo y generaría un círculo vicioso pues podría ser demandado por inconstitucional y quedaría en espera a un fallo de la Corte Constitucional. Además, como se ha mencionado en este informe, estas zonas han sido delimitadas cubriendo, además de resguardos indígenas y comunidades afro, áreas ecológicas que deben ser protegidas; a ese respecto tampoco se elaboró ningún estudio de impacto ambiental antes de la declaración de estas reservas estratégicas.

Adicionalmente, dentro de estas zonas hay presencia de grupos armados ilegales y escasa presencia del Estado, por lo que surgieron peticiones como, la del ambientalista Manuel Rodríguez (citado por Lobo-Guerrero, 2012), para que se considerara una moratoria para el desarrollo de la minería, pues varios estudios han demostrado que cuando se han descubierto importantes yacimientos petroleros y mineros

el conflicto armado se puede intensificar y agravar.

En medio de este panorama, a pesar de los incentivos ideados por el gobierno nacional para atraer la inversión extranjera y generar la confianza inversionista, persisten serios inconvenientes que han sido determinantes en la desmotivación de las multinacionales para permanecer en el país. Lo que en un primer momento vieron esas empresas como condiciones de estabilidad legal, gracias al código de minas del 2001, se convirtió en una seria inestabilidad normativa, con la caída de la reforma al Código y la expedición de otros decretos, dejándolas en el limbo sobre condiciones claras para desarrollar su actividad en el país. Con la “puesta en orden del sector”, la suspensión de la titulación y la negación del 90% de los títulos que estaban en trámite, se ha generado malestar entre las empresas, las cuales por ahora no encuentran las “garantías” para quedarse en el país. Esto se ha visto reflejado en la disminución de la inversión y en un crecimiento del sector –y por ende de la economía- más bajo del que con un notorio optimismo se había proyectado⁸.

3. LA FORMALIZACIÓN DE LA PEQUEÑA MINERÍA

El Artículo 12 de la caída Ley 1382 de 2010 planteó la legalización minera y el decreto 2715 de 2010 la reglamentó. En 2013 el gobierno nacional expidió el Decreto 933 para darle respaldo jurídico y continuidad a esta política. En 2012 el Ministerio de Minas publicó el Censo Minero 2010-2011, según el cual un alarmante 63% de las 14.357 unidades de producción minera analizadas no contaban con título

⁸ Ver el capítulo 3 de este informe.

minero, no estaban inscritas en el Registro Minero Nacional⁹. Este diagnóstico –que cubrió sólo 23 departamentos¹⁰- dejó en claro el elevado nivel de informalidad en Colombia asociada al ejercicio de explotación sin título minero y a la ausencia de estándares técnicos adecuados.

Revisando el censo por tipo de minerales se identificó que las unidades que explotan carbón, dominantes en Boyacá, Cundinamarca y Norte de Santander, muestran la tendencia opuesta: el 60% tiene título. Algo parecido ocurre con las piedras preciosas y semipreciosas (especialmente las esmeraldas en Boyacá), la mayoría de cuyas unidades (84%) tienen título minero. En el caso de los minerales metálicos, prevalece la explotación de oro con un alto porcentaje (86%) de unidades sin título.

En gran proporción las unidades con título minero pagan regalías; sin embargo, el 18% no lo hacen, lo mismo que las unidades sin título. Sobresalen los casos de Córdoba donde el 99% de las unidades de producción minera no pagan, Magdalena con el 98%, la Guajira con el 94%, Bolívar con el 91%, y Atlántico con el 87%. Se encontró además que el 84% de las unidades productoras sin título no implementan acciones de seguridad, higiene y salud ocupacional, lo que pone en alto riesgo el bienestar de las

⁹ departamentos tienen por lo menos el 80% de las unidades productivas mineras sin título. Estos son: Atlántico (89.1%), Bolívar (94.1%), Cauca (87.5%), Córdoba (95.4%), Chocó (99.2%), La Guajira (98.2%), Magdalena (99.1%), Risaralda (82.6%), Valle del Cauca (79.9%) (Censo Minero Departamental Colombiano 2010-2011).

¹⁰ Quedaron sin censar, porque no se tiene información, los departamentos de Amazonas, Guanía, Guaviare, Nariño, Quindío, San Andrés y Providencia, Sucre, Vaupés y Vichada. Además no se logró recolectar datos en las grandes minas de esmeraldas de los municipios de Muzo y Quípama, igual que en las plantas y/o canteras de Cemex a nivel nacional. Así mismo en las minas de Cerrejón, la Loma, la Jagua, el Descanso, Cerro Largo, la Comunidad, la Victoria, Oreganal, La Francia, Patilla, Yerbabuena, Smiltoa, Rincón Hondo, El Hatillo, Cerromatoso (Censo Minero Departamental Colombiano 2010-2011).

personas que trabajan allí. Y, de las unidades con título, tan sólo el 50% implementa este tipo de acciones.

Estos preocupantes resultados –que en buena parte se presentan por la ausencia del Estado en el territorio- contrastan con la dificultad del gobierno nacional para implementar una estrategia que parta de una diferenciación entre la minería informal y la minería ilegal. El Plan Nacional de Desarrollo plantea la necesidad de “construir una estrategia que proteja los mineros informales, garantizando su mínimo vital y el desarrollo de actividades mineras y otras actividades que le garanticen una vida digna”. Sin embargo, este propósito tropieza por momentos con la propia acción del Estado que se basa en la práctica en una confusión entre ambos tipos de minería (informal e ilegal) y la minería criminal (agenciada por grupos armados ilegales).

El gobierno decidió acelerar la formalización de la pequeña y mediana minería y la adoptó como “consigna” de política del Ministerio de Minas. Para tal efecto, se definieron unos instrumentos normativos, como el Decreto 1970 de 2012 que estableció el trámite de legalización de la actividad minera ejecutada por explotadores, grupos y asociaciones que acrediten ser mineros tradicionales y que exploten minas sin el respectivo título. También se expidió la Resolución 91714 de 2012 a través de la cual se determinó el área máxima susceptible de legalizar: para personas naturales hasta 150 hectáreas y para grupos o asociaciones hasta 500 hectáreas.

El gobierno nacional creó el Programa Nacional de Formalización Minera (PRONAFORMI) el cual busca que las comunidades mineras

que vienen ejerciendo la minería a pequeña escala trabajan con un título y en condiciones de formalidad técnica. Se priorizó la presencia institucional en el territorio para darle empuje a esta estrategia, llamando a esta iniciativa "diálogos de formalización minera" y se están realizando jornadas de formalización en diferentes municipios, que incluyen un componente de capacitación (marco normativo y la oferta institucional), otro de acompañamiento (atención a usuarios, vinculación de otras entidades, consultorio minero); y otro de asesoría (aplicabilidad de normas en el caso específico, apoyo en la conformación y fortalecimiento de empresas).

Adicionalmente, se creó el Fondo de Formalización (FORMI) con el objeto de financiar proyectos de impacto productivo minero a pequeña escala buscando mejorar las condiciones de formalidad técnica y comercial; así mismo, se financian proyectos para transferencia tecnológica, tecnologías blandas, maquinaria, equipos e insumos. Como parte de las funciones de este fondo, se han llevado a cabo coordinaciones interinstitucionales a través de acuerdos interadministrativos y convenios para trabajar aspectos específicos del proceso de formalización (seguridad minera, control a explotación ilícita de minerales, fortalecimiento asociativo y empresarial, prevención y erradicación del trabajo infantil) (Ministerio de Minas y Energía, 2012).

El Ministerio de Minas además ha organizado mesas de trabajo en diferentes regiones del país para la formulación de la política nacional de formalización minera y la de fomento, asociatividad, cooperativismo y formalización empresarial. Estas acciones pretenden configurar las bases para la consolidación

de una minería sostenible, de manera que los actores involucrados se convenzan de los beneficios que trae trabajar respetando y cumpliendo las normas por su propia seguridad y bienestar, y por el cuidado del medio ambiente. El gobierno nacional es consciente de que este es un proceso largo, complejo y permanente, por lo que no se pueden esperar resultados inmediatos.

La percepción de los mineros artesanales ha sido diferente. En el pasado, sustentados en la ley de 2001 que les daba tres años de plazo para legalizar sus minas, de los 15 mil mineros de hecho del país –según la Defensoría del Pueblo– 2.845 pasaron solicitud de formalización. De éstas tan sólo 23 lograron el cometido ya que las normas les exigían mapas técnicos de sus minas y facturas comerciales de varios años atrás que obviamente no tenían. En 2011 fueron presentadas 2.200 solicitudes, de las cuales sólo una había cumplido con toda la documentación exigida. Otro asunto crítico es que, al estar en trámite la solicitud, el minero podía continuar explorando la mina hasta que saliera el resultado; esto facilitó a actores ilegales llegar a esas zonas aparentando ser mineros artesanales y trabajar en las minas, incluso sometiendo forzosamente a los verdaderos mineros a trabajar para ellos en muy malas condiciones, que han sido catalogadas como formas de esclavitud.

Además, se generó un gran debate pues los pequeños mineros denunciaron persecución por parte del gobierno y violaciones a sus derechos, tildándolo como su enemigo¹¹; y que

¹¹ El presidente Santos recalca que el gobierno trabaja para establecer legales que puedan combatir la minería criminal: "Quiero ser muy claro: lo que estamos haciendo va en contra de las organizaciones, de los mineros que están dedicados a la minería criminal, no contra los pequeños mineros".

sus actuaciones son arbitrarias pues realmente nunca ha tenido la voluntad de formalizarlos sino de sacarlos del escenario. Sienten ellos que el gobierno nacional, en lugar de favorecer a la pequeña minoría con políticas concretas y efectivas de formalización, se ha dedicado a favorecer a las empresas multinacionales estimulando la inversión extranjera directa y otorgando una serie de beneficios que los pequeños mineros no tienen.

El panorama en materia de formalización es contradictorio: por un lado, grandes trabas para que los mineros pequeños pudieran efectuar la legalización de sus títulos y, por otro, la entrega acelerada de nuevos títulos a grandes empresas. Así, en algunos casos los títulos solicitados por los pequeños mineros ya habían sido otorgados a dichas compañías, lo que ocasionó el desplazamiento de la pequeña minería para dar mayor cabida a la minería a gran escala¹² (Ronderos, 2011). Esto tiene sentido cuando se mira en relación a la apuesta de Colombia como "País Minero", la cual plantea su objetivo de "incrementar la participación de los inversionistas mineros en el país, tanto empresas junior y promotoras de proyectos mineros, como conglomerados y empresas mineras de tradición que logren atraer recursos técnicos y de capital nacional y extranjeros para el sector y añadir mayor valor agregado a la cadena"¹³.

12El Servicio Geológico Colombiano reportó a principios de 2012 que el 30% de los títulos en Colombia son de 18 grandes compañías mineras. Véase Ahumada, Omar. (2012). "30% de áreas tituladas la tienen 18 grandes mineras", en Portafolio.com, Economía, 8 Abril, disponible en: <http://www.portafolio.co/economia/30-areas-tituladas-la-tienen-18-grandes-mineras>, recuperado 17 Junio 2013.

13Colombia Minera (s.f). Cartilla "Así es la minería". Ministerio de Minas y Energía.

La política de formalización es necesaria para lograr mayores beneficios provenientes de la minería en todo el país. Sin embargo, ésta debe partir de una clara distinción entre minería artesanal y minería criminal. Además, debe tomar en cuenta las particularidades de cada región para adecuarse a ellas y asegurar su éxito. Es diferente formalizar pequeños mineros de Boyacá o de Antioquia, que hacerlo en territorios de carácter colectivo, como ocurre en Chocó o en algunos municipios del Cauca. Pero, además, debe ser una política que entienda las particularidades del pequeño minero, sus posibilidades económicas y su vocación para adelantar un trabajo técnicamente adecuado y ambientalmente sostenible.

BIBLIOGRAFÍA

Ahumada R, Omar G. (2013a). "Se debe abolir la radicación minera por ventanilla", Portafolio.co, Economía y Negocios. Disponible en: <http://www.portafolio.co/economia/entrevista-luis-jorge-garay>, 7 Mayo.

Ahumada R, Omar G. (2013). "Ya hay Plan B por vencimiento del Código de Minas", Economía y Negocios, Portafolio.co. Disponible en: <http://www.portafolio.co/economia/vencimiento-del-codigo-minas>, 24 Abril.

Contraloría General de la República. (2013). "Informe de Seguimiento en tiempo real a los recursos del Sistema General de Regalías", Informe N° 30, Contraloría Auxiliar para el Sistema General de Regalías, Marzo 5.

Dinero.com (2012). "Colombia tranquiliza a inversionistas sobre futuro de la minería", Sección Empresas. 6 Marzo. Disponible en: <http://www.dinero.com/negocios/articulo/colombia-tranquiliza-inversionistas-sobre-futuro-mineria/146067>, recuperado 4 Junio 2013.

El Espectador.com (2013c). "Se lucha contra minería criminal y no contra mineros artesanales: Santos", Nacional, 5 Abril. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/nacional/articulo-414302-se-lucha-contra-mineria-criminal-y-no-contra-mineros-artesanales>

El Espectador.com (2013b). "Proponen incentivar exploración minera", Economía, Redacción Negocios, 25 Febrero. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/economia/articulo-406856-proponen-incentivar-exploracion-minera>, recuperado 15 Mayo.

El Espectador.com (2012a). "Freno a la minería en el Amazonas", Vivir, 5 Septiembre. Disponible en: <http://www.elespectador.com/impreso/vivir/articulo-372874-freno-mineria-el-amazonas>, recuperado 21 Mayo de 2013.

El Espectador.com (2012). "Minería, una locomotora fuera de rieles", 29 Febrero. Disponible en: <http://www.elespectador.com/impreso/temadeldia/articulo-329338-mineria-una-locomotora-fuera-de-rieles>, recuperado 26 Abril.

Gallo, Gustavo (2012). "Seguirá cerrada la ventana para concesiones mineras", El Colombiano.com, 18 Octubre. Disponible en: http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/S/seguira_cerrada_la_ventana_para_concesiones_mineras/seguira_cerrada_la_ventana_para_concesiones_mineras.asp, recuperado 17 mayo de 2013.

Lobo-Guerrero, Catalina. (2012). "Santos declara 17.6 millones de hectáreas del país como "reserva estratégica minera", en Semana.com, Minas, 21 Junio. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/santos-declara-176-millones-hectareas-del-pais-como-reserva-estrategica-minera/259867-3>, recuperado 20 Mayo.

Ministerio de Minas y Energía. (2012). "Programa Nacional de Formalización Minera PRONAFORMI", Dirección de Formalización Minera, Julio.

Pardo, Luis Álvaro. (2013a). "Propuestas para recuperar la gobernanza del sector minero colombiano" (capítulo 5), en: Garay S., Luis Jorge (Director). (2013). "Minería en Colombia. Fundamentos para superar el modelo extractivista", Contraloría General de la República, Bogotá.

Pardo Álvaro. (2013). "Recuperar la gobernabilidad minera, la tarea más urgente de los colombianos", en Revista Foro, Edición N° 79, Mayo, Bogotá.

Portafolio.co. (2013). "Mayoría de solicitudes mineras es rechazada", Economía. 11 Marzo. Disponible en: <http://www.portafolio.co/economia/mayoria-solicitudes-mineras-es-rechazada>, recuperado 17 Mayo.

Portafolio.co. (2012). "Suben zonas de reserva minera a 20.5 millones de hectáreas", Economía, 21 Junio. Disponible en: <http://www.portafolio.co/economia/suben-zonas-reserva-minera-205-millones-hectareas>, recuperado 20 Mayo de 2013.

Rodríguez, César. (2013). "Locomotora sin rieles", en el Espectador.com, Opinión. Disponible en: <http://www.elespectador.com/opinion/columna-419195-locomotora-sin-rieles>, 29 Abril.

Ronderos, María Teresa. (2011). "La fiebre minera se apoderó de Colombia", en Semana.com, Nación, 6 Septiembre. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/la-fiebre-minera-apodero-colombia/246055-3>, recuperado 7 Junio 2013.

CAPÍTULO 3
El peso del sector extractivo
en la economía nacional

Durante la última década, la producción extractiva (minerales e hidrocarburos) ha experimentado un crecimiento sin precedentes en Colombia. Su contribución a la economía ha aumentado hasta convertirse en el sector con mayor dinámica, tanto por el nivel de inversión extranjera como por su participación en el PIB y las exportaciones. Este comportamiento ha sido interpretado por el gobierno nacional y algunos analistas como una bonanza minero-energética que, por lo menos, llegará hasta el 2020.

El empuje y la extensión del extractivismo en el territorio nacional han sido vistos por el gobierno del presidente Juan Manuel Santos como una oportunidad única para el país. Por ello, ha designado al sector minero-energético como la principal locomotora para la prosperidad, con cuatro objetivos básicos: en primer lugar, disminuir el déficit fiscal a través del aumento en las rentas y el equilibrio de la balanza de pagos; segundo, generar ingresos suficientes para cumplir las metas del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 en materia social, de empleo, infraestructura y equidad territorial; en tercer lugar, crear encadenamientos con otros sectores productivos, principalmente la industria y la agricultura, de tal manera que la dinámica de crecimiento se propague hacia al resto de la economía; y, finalmente, construir clusters de alto valor agregado, con gran capacidad de producción y de talla mundial en torno a los recursos provenientes de la minería y los hidrocarburos.

La puesta en marcha de la locomotora minero-energética ha generado una rica polémica pues algunos gremios han planteado que la locomotora no ha

arrancado o que no tienen rieles para que marche correctamente. Vale entonces la pena preguntarse cómo ha evolucionado el sector en los dos últimos años y cuáles son sus perspectivas futuras. Sólo así será posible conocer su impacto en la economía colombiana. En las páginas siguientes se mostrará que, pese al empuje oficial dirigido al desarrollo de los hidrocarburos y la minería, el balance es negativo por dos razones que se mencionan a continuación.

En primer lugar, las proyecciones de producción no se han cumplido y no hay indicios de que esta tendencia se revierta en el corto plazo. Significa ello que el tamaño de la bonanza no ha sido el que se esperaba y su desarrollo en los próximos años no está asegurado, pues depende en gran medida de cambios instituciones y reglas de juego claras para todos los actores que intervienen en el negocio, una cuestión que hasta el momento está lejos de producirse.

En segundo lugar, los datos sugieren que la apuesta extractiva no ha favorecido los encadenamientos anunciados por el gobierno. Por el contrario, la estructura económica del país se ha reprimarizado aún más, ha disminuido su valor agregado en el comercio internacional y por momentos pareciera que su capacidad de respuesta ante los efectos de las fluctuaciones propias de los mercados internacionales es mínima, especialmente cuando se trata de actividades que no se encuentran dentro del modelo minero-energético, como la industria y la agricultura.

Este capítulo analiza estos dos factores con el propósito de aportar al debate generado

en el país sobre el peso del sector extractivo en la economía colombiana. Cabe anotar que en cada una de las temáticas tratadas se ubicará al país en el contexto latinoamericano, buscando establecer diferencias y similitudes que contribuyan a mejorar la comprensión del tema.

Finalmente, el documento tiene como antecedente y referencia próxima el Reporte del Sector Extractivo en Colombia 2005-2010, publicado en 2012 por la Fundación Foro Nacional por Colombia con el apoyo de Revenue Watch Institute (RWI) y EED (Pan para el Mundo), el cual ha servido de línea de base para el análisis que se expone a continuación.

1. LAS CIFRAS DE LA BONANZA EXTRACTIVA: UN ASUNTO QUE NO CUADRA

Al iniciar su mandato, el Presidente Santos anunció al país que se encontraba ante una bonanza minero-energética de grandes proporciones. Esta noticia no es un asunto menor si se tiene en cuenta que Colombia, por sus niveles de producción y exportaciones, nunca ha sido una potencia extractiva; además, hay que recordar que no es la primera vez que se habla de una bonanza de similares características; en décadas pasadas esto mismo se dijo cuando aparecieron grandes proyectos como el Cerrejón en carbón, o Cusiana, Cupiagua y Caño Limón en petróleo, los cuales presentaron una tendencia decreciente poco después de su pico de producción, haciendo del pretendido boom un asunto efímero y pasajero.

Acto seguido, se elaboró el documento de Regla Fiscal con el objetivo de determinar las

metas de producción extractiva en el país para los próximos diez años. El resultado, tal como se afirma en el Reporte del Sector Extractivo en Colombia 2005-2010 (Foro, 2011, p. 50), fue un escenario de incremento significativo en el potencial de los hidrocarburos, el carbón y el oro, mientras que para los demás minerales, considerados como subsidiarios, se fijó un desarrollo y crecimiento menor. La importancia de estas cifras es que en ellas se encuentra sustentada la bonanza minero-energética anunciada al país (Tabla 1). De su comportamiento depende la asignación presupuestal para proyectos de desarrollo con recursos de regalías, la dinamización de la economía bajo el pretendido círculo virtuoso del encadenamiento productivo, y finalmente, la reducción del déficit fiscal, uno de los problemas más apremiantes de la economía nacional en el corto plazo.

¿Qué sucedió con estas proyecciones en el período 2011-2012? La minería y los hidrocarburos continúan con la tendencia de incrementos graduales en la producción tal como se ha visto en los últimos siete años. Con esto, Colombia se ha posicionado como uno de los países de Latinoamérica con mayor crecimiento en este sector, aunque muy lejos de las potencias continentales, México, Venezuela y Brasil.

Según estadísticas de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), la producción de petróleo llegó a un promedio de 944 mil KBPD en el 2012, un crecimiento significativo, si se tiene en cuenta que en 2005 el número total de barriles diarios fue de 435 KBPD (Foro, 2011, p. 40), con lo cual el país estuvo cerca de duplicar su producción en menos de diez años. Esto, además, sitúa a Colombia entre

Tabla 1. Metas de producción principales minerales de la canasta extractiva en Colombia 2010-2020

Año	Petróleo 1/	Gas 2/	Carbón 3/	Oro 4/
2010	800	200	92	53
2011	950	200	96	56
2012	1.050	200	107	62
2013	1.100	250	107	62
2014	1.150	250	124	72
2015	1.250	250	128	75
2016	1.350	250	138	80
2017	1.400	250	144	84
2018	1.450	250	150	89
2019	1.450	250	152	89
2020	1.450	250	160	93
Total	13.400	2.600	1.398	815

Fuente: Foro Nacional por Colombia. Reporte del Sector Extractivo en Colombia 2005-2010.
A partir de DNP, PND, Ministerio de Minas, Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Regla Fiscal para Colombia 2010

1/ En miles de barriles diarios (KBPD); 2/ En miles de barriles equivalentes
3/ En millones de toneladas; 4/ En toneladas

Tabla 2. América Latina Siete Mayores Productores de Petróleo 2005-2012. En Miles de Barriles Diarios (KBPD)

País	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
México	3.760	3.683	3.471	3.167	2.979	2.845	2.983	2.560
Venezuela	2.937	2.808	2.808	2.558	2.437	2.416	2.375	2.371
Brasil	1.716	1.809	1.809	1.899	2.164	2.164	2.301	2.123
Colombia	435	527	531	587	671	785	915	944
Argentina	725	716	699	682	645	645	534	502
Ecuador	493	498	511	502	485	489	500	524
Perú	120	154	132	110	148	157	152	121

Fuente: Foro Nacional por Colombia. Reporte del Sector Extractivo en Colombia 2005-2010.
Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) 2013. Estadísticas y Reportes.
World Energy. BP Statistical Review. 2013

los primeros treinta mayores productores de crudo en el mundo y el cuarto en América Latina (tabla 2).

El gas presenta una situación parecida a la del petróleo: en el año 2012, el Ministerio de Minas y Energía registró una producción total de 12.1 Millones de de Barriles, lo que representa una caída de 0.6 millones respecto al año anterior. Sin embargo, hay que decir que en menos de una década, el país duplicó la producción (Foro, 2011, p. 39). A nivel de Latinoamérica, el país se ubica en el sexto puesto, muy lejos de las potencias México, Argentina y Trinidad y Tobago (tabla 3).

El carbón, símbolo del empuje extractivo en el país, alcanzó una producción de 93 millones de toneladas (MT) en el 2012, lo que representa un incremento del 8% respecto al 2011 y casi el doble del 2005 (Foro, 2011, p. 41) (tabla 4). Con esto, el país afianzó su posición como el décimo productor y el cuarto exportador de este mineral en el mundo después de Indonesia, Australia y Rusia. A nivel latinoamericano, el país se consolidó como la principal potencia carbonífera, superando incluso la producción combinada de los países de integran esta región.

Finalmente, la producción total de oro rondó las 42,231 toneladas en el 2012, de acuerdo con las estadísticas del Banco de la República, un incremento considerable frente a las 35,783 toneladas del 2005 (Foro, 2011, p. 40). Esta cifra ubica al país como el sexto mayor productor en América Latina, después de Perú, Brasil, México, Argentina y Chile, y reafirma su presencia entre las veinte naciones con mayor producción de este metal a nivel mundial (Tabla 5).

Tabla 3. América Latina Siete Mayores Productores de Gas 2005-2012 en Miles de Millones de Barriles

País	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
México	45,0	51,6	54,0	54,6	58,2	56,4	57,8	59,2
Argentina	45,6	46,1	44,8	44,1	41,1	39,7	38,5	36,9
Trinidad y Tobago	31,3	36,4	39,1	39,3	40,6	39,4	38,1	35,9
Venezuela	27,4	31,5	32,1	39,3	27,9	26,1	25,4	25,1
Bolivia	11,9	12,9	13,8	14,3	12,3	11,8	14,8	16,8
Brasil	11,3	11,1	11,7	14,0	12,2	11,1	11,7	12,9
Colombia	6,6	7,2	7,6	9,5	10,4	13,6	12,6	12,1

Fuente: Foro Nacional por Colombia. Reporte del Sector Extractivo en Colombia 2005-2010.
Ministerio de Minas y Energía. 2013. Estadísticas y Reportes.
World Energy. BP Statistical Review. 2013

Tabla 4. América Latina Producción de Carbón 2005-2012. En Millones de Toneladas

País	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Colombia	59,7	66,2	69,9	73,5	72,8	79,1	86,5	93,7
Sur y Centro América	73,6	80,3	84,9	89,5	83,6	87,9	88,6	89,4
México	10,8	11,1	12,5	11,5	11,1	11,6	11,9	11,5
Venezuela	7,2	7,3	7,6	8,8	5,0	5,7	6,1	6,4
Brasil	6,3	5,9	6,1	6,6	5,1	5,4	5,8	6,2

Fuente: Foro Nacional por Colombia. Reporte del Sector Extractivo en Colombia 2005-2010.
Sistema de Información Minero de Colombia (SIMCO). 2013
CEPAL. Estadísticas Mineras. Carbón. 2013

Tabla 5. América Latina. Producción de Oro 2005-2012. En Kg.

País	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Perú	208.002	202.826	170.236	179.870	182.403	203.268	205.143	206.731
México	30.418	39.614	43.716	50.814	62.145	75.143	78.433	80.287
Brasil	40.000	41.739	42.000	39.800	45.100	42.100	43.258	44.129
Chile	27.245	31.648	33.289	35.619	37.421	40.075	41.618	42.957
Colombia	35.783	15.683	15.842	34.321	47.838	39.416	40.819	42.321

Fuente. Foro Nacional por Colombia. Reporte del Sector Extractivo en Colombia 2005-2010
Banco de la República. Estadísticas. Producción de Oro. 2013
Sistema de Información Minero de Colombia (SIMCO). Estadísticas. 2013
País Minero. Estadísticas. La Producción Mundial de Oro 2013.

A pesar de este escenario positivo, la locomotora minero-energética no ha tenido la fuerza ni el tamaño de la bonanza anunciada al país o, por lo menos, en los plazos y niveles planteados por el gobierno, y no se tiene certeza sobre la capacidad de sostener los niveles de producción que se han alcanzado en los últimos años. Es más, si se toma en cuenta las cifras del último trimestre del 2012, se nota una desaceleración del sector. Para este año, se tenía la meta de ubicar al país en el selecto club de las naciones con un millón de barriles diarios de crudo, pero finalmente no se alcanzó; tampoco se logró elevar la participación del gas en los hidrocarburos de manera significativa y, en materia minera, los pronósticos que se tenían con respecto al carbón y el oro se quedaron cortos ante las

estadísticas reales de producción. Con esto, el país arrastra un déficit preocupante en el cumplimiento de metas, que en el corto plazo será difícil de recuperar (Tabla 6).

¿Cuáles son las causas de este descenso en el empuje extractivo? ¿Son muy optimistas las cifras del gobierno respecto al alcance de la bonanza? ¿La producción de los últimos años es el verdadero tope de la minería y los hidrocarburos?

Para empezar, el gran problema es que Colombia es un país con buenos proyectos pero no es un país extractivo, ni por su nivel de producción ni por las reservas probadas con que cuenta, pese al auge inversionista de los últimos años. Los hechos lo demuestran: a diferencia de potencias de América Latina, como Venezuela, Brasil y México, donde existe una tradición extractiva y donde se ha demostrado una reserva inmensa de hidrocarburos y minerales, el territorio nacional apenas está siendo explorado para identificar las reservas. Institucionalmente, solamente se tiene evaluado el 50% del territorio nacional; lo demás está por definirse y la diferencia entre la etapa de exploración, que es la que se vive hoy, y la etapa de explotación genera muchísimas expectativas y hace que se produzcan alrededor de estas dos fases especulaciones y otros elementos que entretienen al país (Mejía, 2012, p. 11).

Particularmente, el gobierno nacional ha basado sus proyecciones para el sector en grandes proyectos que aún no arrancan, lo que le ha hecho mucho daño al sector tras un período de euforia y optimismo; hasta los gremios han llamado la atención sobre el verdadero tamaño de la bonanza minero-energética en el país. De hecho,

Tabla 6. Déficit en las Metas Oficiales de Producción Hidrocarburos y Minerales 2011-2012

Producto	Cuenta	2011	2012
Petróleo	Producción Esperada	950	1.050
	Producción Real	915	914
	Déficit	-35	-136
Gas	Producción Esperada	200	200
	Producción Real	178	184
	Déficit	-22	-16
Carbón	Producción Esperada	96	107
	Producción Real	86	93
	Déficit	-10	-14
Oro	Producción Esperada	56	62
	Producción Real	46	54
	Déficit	-10	-8

Fuente: DNP, PND, Ministerio de Minas, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Regla Fiscal para Colombia 2010
 Petróleo en miles de barriles diarios (KBPD). Gas en miles de barriles equivalentes.
 Carbón en millones de toneladas. Oro en miles de toneladas

Hernando Barrero, presidente de la Asociación Colombiana de Ingenieros Petroleros (ACIPET) afirmó recientemente: “la situación del petróleo es muy incierta, pues si bien la producción diaria es del orden de 970.000 barriles por día, lo cual es significativo para el país, no se cuenta aún con hechos reales que permitan afirmar que ésta va a crecer aún más en los próximos años” (El Espectador, 8 de marzo de 2013, p. 11).

Otro problema por el que atraviesa el sector extractivo en Colombia se refiere a las fallas evidentes en la estructura institucional para dar respuesta a los desafíos que enfrenta esta actividad¹. Es sabido que en el país se requieren inversiones cuantiosas en infraestructura para la explotación y el transporte de los minerales e hidrocarburos, las cuales no se han realizado hasta el momento por parte del gobierno ni de las empresas que llegan al país. Esto es especialmente grave en la minería, pese a la creación de entidades como la Agencia Nacional Minera y otros organismos, llamados a tomar las riendas del tema con celeridad.

Además, se observa un incremento en los conflictos alrededor de las zonas de desarrollo extractivo, expresadas en paros laborales, enfrentamientos entre pequeños y medianos mineros y las grandes empresas multinacionales, movilizaciones de comunidades que buscan frenar el otorgamiento de licencias o el desarrollo de explotaciones en su territorio ante los impactos ambientales irreversibles, inconformismo de las autoridades locales por la distribución de las regalías y aumento de la minería ilegal ligada a grupos armados que buscan beneficiarse de los ingresos mineros.

Esta fenomenología ha generado en el país un problema social al que no se le ha prestado mucha atención.

El panorama señalado es preocupante en productos como el petróleo pues, según cifras de la Asociación Colombiana de Petróleo (ACP), el empuje actual de este hidrocarburo se encuentra soportado en los yacimientos existentes que, salvo algunas excepciones, están en etapa de agotamiento, un hecho significativo si se tiene en cuenta que no pocos analistas del tema, (Cabrera, Pardo, Citado en Foro 2011, p. 52; Garay Et. al, 2013, La República, Enero 17 de 2013) han señalado que para cumplir las metas oficiales de producción se necesita encontrar en los próximos años por lo menos cinco campos tipo Cusiana-Cupiaga y Cira-Infantas de más de 500 millones de reservas, lo cual parece un escenario casi que imposible de alcanzar, pues el promedio de reservas de los nuevos campos se encuentra entre 15 y 30 millones de barriles.

Tabla 7. Distribución de la Producción de Petróleo en Colombia por Pozos en Desarrollo 2012

Campo	Producción en KBPD	Participación
Piriri / Rubiales	177.015	23,1
Cubarral	107.577	14,0
Castilla	48.009	6,3
Quifa	47.627	6,2
De mares	44.310	5,8
Cravo norte	42.640	5,6
Nare	32.239	4,2
Piedemonte	27.280	3,6
Casabe	23.091	3,0
Operación Directa ECP	20.419	2,7

Fuente: Agencia Nacional de Hidrocarburos / ANH) 2013

¹ Ver los dos primeros capítulos de este informe.

Pareciera que por más que el gobierno nacional se empeñe en demostrar que la producción de petróleo se mantendrá por encima del millón de barriles en los próximos años, la realidad señala que las cosas no están saliendo bien. Según estadísticas de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), para el año 2012 se exploró un total de 131 pozos, una cifra menor a los 150 que se tenían proyectados (tabla 8). El hecho importante aquí es que, de este total, ningún pozo fue declarado como productor ni se pudo establecer su potencialidad comercial, algo inédito en los últimos siete años, en los que se había avanzado en la identificación de nuevos yacimientos.

Las cifras de la Agencia también señalan que hasta mediados del 2012 no se había firmado ningún contrato petrolero, aunque esto obedece a la decisión del gobierno de no adelantar más adjudicaciones directas. Esto quiere decir que las empresas que quieren firmar nuevos contratos de exploración y producción (E&P), o de evaluación técnica (TEA), deben participar en la licitación de bloques de la Nueva Ronda Colombia.

Tabla 8. Comportamiento de la Exploración de Pozos Petroleros en Colombia 2005-2012

Año	Meta	Explorados	Productores	% Comercial
2005	40	35	16	45,7
2006	40	56	22	39,3
2007	40	70	29	41,4
2008	40	99	47	47,5
2009	40	75	36	48,0
2010	40	112	63	56,3
2011	130	125	35	28,0
2012	150	131	0	0,0
Total	520	684	248	36,3

Fuente: Agencia Nacional de Hidrocarburos /ANH) 2013

Con estos problemas, la cuestión de la autosuficiencia petrolera vuelve a ser noticia. De acuerdo con las cifras del Ministerio de Minas y Energía, el país necesita aumentar el indicador R/P de 6,8 años a por lo menos 10 años en el 2020² lo que significa descubrir por lo menos 4.891 millones de barriles a este año. Una tarea difícil de cumplir, si se tiene en cuenta que en los últimos años, el nivel de reservas no presenta cambios significativos. De hecho, el Informe BP Statistical Review 2012 afirma que Colombia está lejos de ser considerado un país petrolero en la actualidad y para los próximos años de acuerdo con su nivel de reservas (Tabla 9); incluso, en el continente latinoamericano está por debajo de Ecuador y Argentina, países que paradójicamente cuentan con una menor producción de petróleo.

Tabla 9. Países con Mayores Reservas de Petróleo 2012. En Millones de Barriles Diarios (MMBD)

País	Reservas 2012	%
Venezuela	296.500	88,1
Brasil	15.100	4,5
México	11.400	3,4
Ecuador	6.200	1,8
Argentina	2.500	0,7
Colombia	2.377	0,7
Perú	1.200	0,4
Trinidad y Tobago	0,8	0,0
Otros	1.100	0,3
Total	336.378	100,0

Fuente: Agencia Nacional de Hidrocarburos. Informe Anual 2012. Organización de Países Exportadores de Petróleo. Informe 2012

²El Indicador R / P (Reserves to Production) ratio, es el resultado de dividir el total de reservas por la producción de petróleo al final del año. El dato señala el periodo de tiempo que esos recursos remanentes durarán en caso de que la producción continúe a la misma tasa.

No en vano el gobierno nacional ha demandado de la industria mayores inversiones en exploración, ante el nivel insuficiente de reservas; incluso, se está planeando una nueva ronda de bloques para licitar en el 2014, en la que se quiere incluir nuevas áreas para exploración en el fondo del mar, las cuales se unirían a las dos existentes hasta el momento. Esto sin embargo no hace más que dejar interrogantes adicionales para el sector, en especial los desafíos ambientales de las tecnologías no convencionales que se utilizarían en las plataformas marinas y submarinas, y el verdadero aporte del crudo en estas zonas al inventario petrolero, que hasta el momento está por demostrar de acuerdo con los estudios previos realizados por el Ministerio de Minas y Energía.

Por el lado del gas, la meta del gobierno para el 2014 es la de duplicar el nivel de reservas y aumentar su exportación, principalmente a Venezuela. Sin embargo, varios estudios han demostrado que, si bien Colombia tiene buenas perspectivas en los próximos años³, hasta el momento el país sólo cuenta con reservas probadas que alcanzarían en el mejor de los escenarios hasta el 2020. El comportamiento de este producto va a depender de la operación de los nuevos proyectos previstos antes del 2015, en especial el yacimiento gasífero en la Cuenca del Caribe, con 700 gigas pies cúbicos, el de Pie de Monte, en el que se estiman reservas de 2.650 giga pies, y el del Valle Inferior del Magdalena del que se espera obtener cerca de 460 giga pies cúbicos. Así, el déficit del combustible se movería para el año 2024. Una carrera contra

el tiempo que parece chocar contra la lentitud del gobierno, que paradójicamente es el más interesado en aumentar la producción de gas.

Según el Informe de Disponibilidad de Gas en Colombia a corto, mediano y largo Plazo (ACIPET, 2013), los trabajos en los pozos descritos cuentan con retrasos hasta de un año, con lo cual también se retrasan las posibilidades de contar con trabajos de explotación, que requieren como mínimo uno o dos años para su marcha plena teniendo en cuenta la infraestructura requerida. A esto se suma la tendencia a la baja de las reservas de gas, que pasaron de 7.058 GPC en el 2010 a 5.841 en el 2012, principalmente por el declive de Campo Guajira, que produce aproximadamente el 60% del gas del país (tabla 10).

**Tabla 10. Reservas de Gas Colombia
2005-2012 en Gigapiés cúbicos**

Año	Reservas en MPCD	R/P
2005	7.527	31,8
2006	7.349	29,6
2007	7.084	26,6
2008	7.277	22,8
2009	8.460	22,8
2010	7.058	16,4
2011	6.630	10,2
2012	5.841	7,9

Fuente: Asociación Colombiana de Ingenieros de Petróleos (ACIPET). Estadísticas 2013

En materia minera, las condiciones son diferentes: en el 2012, el Ministerio de Minas y Energía reportó un aumento de reservas probadas de carbón en 1.231 MT, para llegar a un total de 7.093 MT, mientras que en oro los estudios muestran un potencial de 864 toneladas, lo que ratifica

³ Ver, La Cadena de los Hidrocarburos: Una oportunidad para la Industria Colombiana. ANDI. 2009. Ver: Disponibilidad del Gas en Colombia a Corto, Mediano y Largo Plazo. ACIPET. 2013.

el potencial colombiano en estos recursos naturales. Además, en el caso del carbón, su consumo interno tradicionalmente ha sido bajo en el país; de hecho, el consumo interno de toda la historia de Colombia es apenas igual al consumo de carbón en 2009 de los Estados Unidos. Aquí, claramente, el problema está en la falta de inversión y las fallas en la estrategia de desarrollo de los proyectos existentes, que tienen que ver con las deficiencias en infraestructura, la minería ilegal, la informalidad en una parte importante del sector y la falta de control institucional, un reto significativo para el gobierno en los próximos años.

Estas cifras confirman la hipótesis formulada en el Reporte del Sector Extractivo en Colombia 2005-2010 (Foro, 2011, p. 53), sobre el tamaño de la locomotora minero-energética. En este documento se señalaba que los cálculos de producción extractiva eran demasiado optimistas y no tenían en cuenta los retos que se debían atender para consolidar un sector de gran capacidad en la próxima década, ligados fundamentalmente a las fallas institucionales, la minería informal y la infraestructura para su desarrollo.

En consecuencia, el resultado del sector extractivo en el período 2011-2012, puede verse desde la paradoja del vaso medio lleno y medio vacío, puesto que si bien la producción ha venido creciendo, y con esto el país se ha ubicado como un actor importante en el continente latinoamericano, también hay que decir que le quedaron grandes la metas del gobierno nacional, las cuales no se han cumplido en ninguno de los últimos tres años, con un agravante más: la desaceleración que se comienza a asomar en las exploraciones y las explotaciones, con lo cual desde ya se plantea que en el corto plazo también será difícil mantener el ritmo de la producción que se ha logrado hasta el momento.

Los impactos del crecimiento por debajo de las expectativas de la locomotora minero-energética, se ven con mayor profundidad en el escenario macroeconómico nacional, y en especial, en la renta que recibe el país por parte del sector extractivo. Estos elementos se analizarán con mayor detalle a continuación y en el cuarto capítulo de este informe sobre la renta extractiva y su contribución al desarrollo en Colombia.

Tabla 11. Países con Mayores Reservas de Carbón 2012. En Millones de Toneladas

Año	Reservas Probadas	%
Estados Unidos	237.295	27,6
Rusia	157.010	18,2
China	114.500	13,3
Australia	76.400	8,9
India	60.600	7,0
Alemania	40.699	4,7
Ucrania	33.873	3,9
Kazajistán	33.600	3,9
Sudáfrica	30.156	3,5
Colombia	7.093	0,8
Canadá	6.582	0,8
Polonia	5.709	0,7
Indonesia	5.529	0,6
Brasil	4.559	0,5
Otros Eurasia	22.175	2,6
Otros	25.504	3,0
Total	861.284	100,0

Fuente: Ministerio de Minas y Energía. Estadísticas 2013

2. EL EXTRACTIVISMO Y LA REPRIMARIZACIÓN DE LA ECONOMÍA COLOMBIANA

El debate sobre la dependencia de los recursos naturales en los países de América Latina no es nuevo. Ya desde la década de los cincuenta Raúl Prebisch asignaba a esta situación el nombre de reprimarización económica para referirse a las políticas en la región cuya base productiva se basaba en la exportación de materias primas, dejando de lado los procesos de industrialización y diversificación económica. Bruno y Sachs (1982) y posteriormente Corden y Nearly (1984) llamaron la atención sobre las implicaciones del desarrollo extractivo para la industria, principalmente por el aumento especulativo en el flujo de inversión extranjera, en combinación además con el auge de los precios internacionales de los productos básicos cuya producción y exportación persigue aquella, lo que trae consigo dificultades en materia de inflación y desaceleración de los sectores industrial y agrícola. Esto es lo que se conoce como Enfermedad Holandesa.

Ocampo (2012) por su parte, advierte que este problema se explica porque la economía extractivista, con una elevada demanda de capital y tecnología, muchas veces funciona con una lógica de enclave: es decir, sin una propuesta integradora de estas actividades primario-exportadoras con el resto de la economía y de la sociedad, lo que usualmente se denomina encadenamientos hacia delante, hacia atrás y de la demanda final (en el consumo y fiscales). Mucho menos se facilita y garantiza la transferencia tecnológica y la generación de externalidades a favor de otras ramas económicas del país.

¿Qué sucede en el caso colombiano? En el 2010, cuando se presentó la estrategia financiera del Plan de Desarrollo propuesto por el gobierno Santos, los gremios y los analistas en la materia conocieron de antemano que el país seguiría avanzando hacia la reprimarización de su economía de la mano del sector extractivo. A pesar de que en sus fundamentos el Plan mencionaba la necesidad de movilizar las inversiones públicas y de fomento hacia sectores de valor agregado, la evidencia fue contundente: el 41% del rubro destinado a las cinco locomotoras para la prosperidad democrática se concentró en la minería y los hidrocarburos, mientras que la agricultura, apenas obtuvo una participación marginal de 5.0% y los sectores basados en innovación el 0.1%.

Tabla 12. Inversión del Plan de Desarrollo 2010-2014 Dedicada a las Locomotoras para la prosperidad Democrática. En Miles de COL\$

Locomotoras	Inversión 2010-2014	%
Nuevos sectores basados en innovación	215.254	0,1
Agropecuaria y desarrollo rural	11.702.486	5,0
Infraestructura de transporte	33.701.343	14,4
Desarrollo minero y expansión energética	96.625.212	41,2
Vivienda y ciudades amables	92.153.274	39,3
Total	234.397.569	100,0

Fuente: DNP. Planes de Desarrollo. Documento Ejecutivo. 2012

Según estadísticas del informe sobre el Sector Extractivo en Colombia 2005-2010 (Foro, 2011, p. 42), como resultado del énfasis dado por el gobierno nacional a la locomotora minero-energética el comportamiento del Producto Interno Bruto (PIB) mostraba una tendencia clara: la concentración de la economía en sectores primarios y de servicios y la caída de la agricultura y la industria.

La situación descrita no hizo más que profundizarse en los dos últimos años. La minería y los hidrocarburos aumentaron su participación en el conjunto de la economía nacional al 7.7%, mientras que la agricultura y la industria resultaron ser los grandes damnificados de la bonanza minero-energética: la primera cayó de 7.9% en el 2000 a 6.2% en el 2012, y la segunda descendió de 13.2% a 12.0% en el mismo período (tabla 13).

Tabla 13. Participación por Ramas de Actividad PIB Nacional 2000-2012

Ramas de actividad económica	2005	2010	2012
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	7,7	6,5	6,2
Explotación de minas y canteras	6,3	7,0	7,7
Industrias manufactureras	14,1	12,7	12,0
Suministro de electricidad, gas y agua	4,0	3,7	3,6
Construcción	5,6	6,2	6,3
Comercio, reparación, restaurantes y hoteles	11,9	12,0	11,9
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	6,8	7,4	7,4
Financiero, seguros, inmobiliarias y servicios a las empresas	19,1	19,5	19,8
Actividades de servicios sociales, comunales y personales	15,9	15,5	15,1
Subtotal Valor agregado	91,5	90,8	90,4
IVA no deducible	5,2	5,7	6,0
Derechos e impuestos sobre las importaciones	0,9	1,1	1,4
Impuestos excepto IVA	2,5	2,5	2,5
Subvenciones	0,2	0,1	0,1
Total Impuestos	8,5	9,2	9,7
PRODUCTO INTERNO BRUTO	100,0	100,0	100,0

Fuente: Banco de la República. Series Estadísticas. Agrados Macroeconómicos. 2013. Cálculos Propios a Partir de Series Desestacionalizadas. Precios Constantes de 2005

La tendencia hacia la reprimarización de la economía nacional se observa con mayor profundidad cuando se analizan las variaciones en el comportamiento de las principales ramas de actividad: aunque el sector extractivo ha visto las consecuencias de la desaceleración en los niveles de producción durante el 2012, continuó creciendo a tasas más altas que los demás sectores y que el promedio de la economía, mientras que la noticia es la fuerte caída de la industria, que registró un descenso del 0.5%, después de haber tenido un discreto desempeño en los años anteriores (Tabla 14).

Gran parte de este problema se explica por el aumento de los flujos de Inversión Extranjera Directa (IED) que, entre el 2005 y el 2010, se ubicaron en US\$ 50.444 millones (Foro, 2011, p. 43). De este total, el 62% en promedio de los dineros que llegaron al país para el fomento de la producción nacional se dirigieron a la minería y los hidrocarburos. En contraste, actividades de mayor valor agregado como la manufactura y la agricultura apenas recibieron en promedio el 6% y el 1% de la IED en el mismo período.

Para el 2011, las estadísticas del Banco de la República señalan que, de un total de US\$13.403 millones de IED, el 66% se fue a la minería e hidrocarburos y para el 2012, esta cifra subió a US\$15.612 millones, con una representación del sector extractivo del 56% (tabla 15). Esta baja se explica por el crecimiento de las actividades financieras, el transporte y la energía en el total de la inversión extranjera para este año.

Como consecuencia directa del flujo de inversión y del aumento de la producción del sector extractivo también creció su participación en el sector externo. Para el 2012, el país exportó un total de US\$60.724 millones FOB, de los cuales,

Tabla 14. Variación por Ramas de Actividad PIB Nacional 2000-2012

Ramas de actividad económica	2005	2010	2012
Agropecuario, silvicultura, caza y pesca	2,8	0,1	2,5
Explotación de minas y canteras	4,0	10,6	5,8
Industria manufacturera	4,4	1,8	-0,5
Electricidad, gas y agua	4,1	3,8	3,5
Construcción	6,8	-0,1	3,2
Comercio, reparación, restaurantes y hoteles	5,0	5,1	4,0
Transporte, almacenamiento y comunicación	7,8	6,2	4,1
Financiero, seguros, inmobiliarias y servicios a las empresas	4,9	3,6	5,4
Servicios sociales, comunales y personales	3,4	3,6	4,9
Subtotal valor agregado	4,6	3,7	3,8
IVA no deducible	4,2	6,8	4,7
Derechos e impuestos sobre las importaciones	15,8	18,2	8,5
Impuestos excepto IVA	2,8	1,4	4,0
Subvenciones	3,8	2,5	3,6
Total impuestos	4,9	6,6	4,8
Producto Interno Bruto	4,7	3,9	3,9

Fuente: Banco de la República. Series Estadísticas. Agrados Macroeconómicos. 2013.
Cálculos Propios a Partir de Series Desestacionalizadas. Precios Constantes de 2005

Tabla 15. Inversión Extranjera Directa. IED Colombia 2005-2012

Actividad Económica	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Sector Petrolero	11,0	30,0	36,8	32,1	34,0	41,3	46,9	41,4
Minas y Canteras (incluye carbón)	21,0	26,8	12,2	17,0	42,4	26,0	19,1	15,2
Subtotal Extractiva	32,0	56,8	49,0	49,1	76,4	67,3	66,0	56,6
Agricultura Caza, Silvicultura y Pesca	0,1	0,1	0,4	0,4	0,4	0,9	1,2	0,5
Manufactureras	53,8	12,1	20,6	16,5	8,7	10,2	6,3	7,1
Electricidad, Gas y Agua	-2,5	-2,1	-0,9	1,5	-13,7	0,5	2,8	5,2
Construcción	1,4	2,3	2,3	3,6	3,7	4,4	3,1	1,1
Comercio, Restaurantes y Hoteles	3,0	7,9	8,9	9,9	8,3	3,4	7,3	8,7
Transportes, Almacenamiento y Comunicaciones	10,0	15,9	4,6	8,0	4,9	-6,5	12,6	11,6
Servicios Financieros y Empresariales	2,4	7,0	14,6	10,3	10,1	18,2	2,1	9,5
Servicios Comunales	-0,2	0,1	0,4	0,7	1,2	1,6	-1,4	-0,3
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente. Foro Nacional por Colombia. Reporte de las Industrias Extractivas // Banco de la República. Sector Externo IED. Cifras en US \$ Millones FOB

US\$39.568 millones FOB pertenecen a la minería y los hidrocarburos, lo que representa el 65.3%. Esta cifra es el triple del 2005 cuando ascendió a US\$6.865 millones FOB (Foro, 2011, p.42).

Situación distinta es la que experimentan la agricultura cuya participación dentro de las exportaciones descendió de 8.0% en el 2005 a 5.3% en el 2012, siendo el caso más dramático el de la industria, cuya representación disminuyó de 58.4% a 22.7%.

Tabla 16. Exportaciones de Colombia 2011-2012, por tipo de productos

Productos	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Agricultura	8,0	7,8	8,1	7,1	6,4	5,1	5,8	5,3
Manufactura	58,4	54,3	51,6	48,6	43,2	36,5	23,9	22,7
Hidrocarburos	11,4	13,1	14,4	16,8	19,7	23,5	25,8	24,7
Carbón	9,6	11,3	11,9	13,6	15,2	20,7	23,4	22,9
Oro	7,8	8,1	8,8	8,9	9,9	11,2	11,6	19,2
Otros minerales	3,6	4,0	4,1	3,8	4,8	3,6	4,5	4,8
Extractiva	32,4	36,5	39,2	43,1	49,6	59,0	65,3	71,6
Otros	1,2	1,4	1,1	1,2	0,8	0,4	0,4	0,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	101,0	95,4	100,0

Fuente: Reporte de las Industrias Extractivas en Colombia 2005-2010
DIAN- DANE. Sector externo. Exportaciones. Distribución por principales ramas de actividad FOB. En (%).

El comportamiento señalado anteriormente deja claro el impacto del sector extractivo en el reprimarización de la economía. El problema finalmente no es que el país se especialice en la exportación de materias primas; al fin y al cabo, la monoexportación ha sido la principal consecuencia de no haber implementado temprano una política de diversificación productiva en el país. Durante más de la mitad del siglo XX el café se convirtió en el principal y casi único rubro de exportación del país; ahora, eso mismo ocurre con el sector extractivo. Lo que sí preocupa es que este sector no promueva encadenamientos con las demás actividades

productivas y que sus resultados dependan fundamentalmente del mercado externo. Muchas importaciones en los momentos de bonanza –entendida como buenos precios– y angustias fiscales y comerciales cuando los precios vuelven a su curso normal (Bonilla, 2010, Citado en Foro, 2011, p. 42).

Precisamente, se observa un panorama negativo en materia de vulnerabilidad en los términos de intercambio. El documento de Regla Fiscal para Colombia 2010 había proyectado precios de los hidrocarburos y minerales a un nivel muy superior al que se están presentando actualmente (tabla 17). Uno de los casos más dramáticos se encuentra en el carbón que en el 2011 rondaba los US\$120 por tonelada y a finales del 2012 apenas llegaba a US\$70. En el petróleo, las cosas no fueron distintas: el gobierno y las empresas del ramo esperaban que este año el precio WTI de referencia para el país superara los US\$100; sin embargo, apenas se ha mantenido por encima de los US\$90. El gas, por su parte, cayó a US\$8.6 por British Thermal Unit (MMBTU), muy por debajo de los US\$14 que se habían proyectado. Solo el oro tuvo un comportamiento al alza al superar la barrera de los US\$1.500 por onza, lo que se explica fundamentalmente, por la tendencia de los países a incrementar sus reservas de este mineral en tiempo de recesión generalizada.

El Reporte del Sector Extractivo en Colombia 2005-2010 (Foro, 2011, p. 53), había señalado que la estimación de precios internacionales de minerales e hidrocarburos es un asunto complicado, debido a la volatilidad en los precios internacionales de los recursos naturales no renovables, aunada a la tasa de cambio, con lo que se crea una incertidumbre sobre los ingresos reales que el país obtenga por este concepto. En este escenario las variables que

entran en juego son numerosas. Hay un factor impredecible, como es la política, que puede dar lugar a movimientos bruscos en los precios. El otro es el estado de la economía mundial con sus crisis y expansiones.

Con una producción volcada hacia el desarrollo extractivo y un escenario negativo en el precio de los productos mineros y de hidrocarburos es natural que la economía colombiana se contrajera, de 6.6% en el 2011 a 4.0% en el 2012, según reportes oficiales del DANE (2013). Con esto queda claro que el sector extractivo, no ha tenido un impacto positivo en el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB); por el contrario, en los últimos diez años la tendencia ha sido a un crecimiento variable con aumentos y descensos considerables, lo cual es preocupante para un país que pretende generar mayor oportunidades a la población para salir de la pobreza.

Lo malo para el país es que no se vislumbra el fin de la recesión en los países que demandan mayor cantidad de minerales e hidrocarburos: Europa y Estados Unidos siguen afrontando las consecuencias de la crisis financiera, y los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), que estaban empujando el crecimiento económico mundial, se están desacelerando. Hay que recordar que, de acuerdo con los datos del Banco Mundial para el 2012, la demanda de commodities por parte de China bajará en el próximo año como consecuencia de la caída en su PIB, que por primera vez en más de una década cayó de una tasa del 11% en 2010 al 8.5% en 2012. Sin duda, es un escenario negativo para los intereses de Colombia, por cuanto China consume más de la mitad del carbón nacional.

El efecto combinado de los bajos precios en los productos extractivos y la desaceleración en el

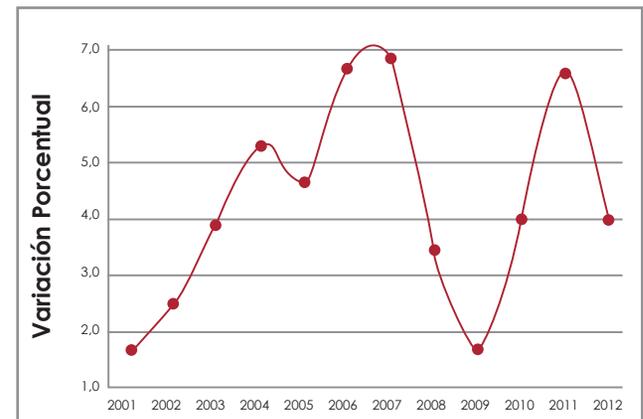
**Tabla 17. Proyecciones Oficiales de Precios Internacionales
Hidrocarburos y Minerales y Precios Reales 2011-2012**

Producto	Proyectado 2011	Precio Real 2011	Proyectado 2012	Precio Real 2012
Crudo WTI (US\$ Barril)	94	90	100	94
Carbón FOB (US\$ Ton)	100	89	100	70
Gas (US\$MMBTU)	14	9,8	14	8,6
Oro (US\$ Onza)	1.150	1.320	1.200	1.500

Fuente: Banco de la República. Estadísticas 2013. CEPAL. Información Estadística. Minería e Hidrocarburos 2013. Banco Mundial. Reportes y Estadísticas. Minería. 2013

Año	Variación (%)
2001	1,7
2002	2,5
2003	3,9
2004	5,3
2005	4,7
2006	6,7
2007	6,9
2008	3,5
2009	1,7
2010	4,0
2011	6,6
2012	4,0

**Tabla 18. Gráfico 9. Crecimiento del PIB Colombia
2001-2012. Variación (%)**



Fuente: DANE, Boletín de Prensa Número 12. 21 de marzo de 2013. Producto Interno Bruto (PIB).

Tabla 19. Crecimiento Económico BRICS y Colombia 2010-2012

País	2010	2011	2012
Colombia	4,0	6,6	4,0
Brasil	7,2	2,7	1,2
Rusia	5,4	4,3	3,4
India	7,9	7,1	6,3
China	11	9,8	8,5
Sudáfrica	4,3	3,4	2,5

Fuente: Banco Mundial. Informes de Economía Mundial 2013.

Análisis económicos de los BRICS. 2013

DANE. Cuentas Nacionales. Comunicados de Prensa. 2013

PIB se observa con mayor detalle en la cuenta corriente de la balanza de pagos del país, que tradicionalmente ha sido un registro de las transacciones que realiza el país en el mercado externo y un indicador de la tendencia para la tasa de cambio (tabla 20). De acuerdo con el Banco de la República, el déficit de la cuenta corriente aumentó de US\$ 1.886 millones en el 2005 a US\$ 11.907 millones en el 2012, lo que deja en saldo negativo a la economía. Un resultado que se explica por el aumento de las importaciones de bienes y servicios y la colocación de utilidades de empresas mineras y de hidrocarburos en el exterior, además de la disminución de las exportaciones del sector extractivo.

**Tabla 20. Balanza de Pagos Colombia.
2005-2012**

Año	Ingresos	Egresos	Resultado
2005	29.809	31.695	-1.886
2006	35.113	38.101	-2.988
2007	41.749	47.726	-5.977
2008	50.491	57.237	-6.746
2009	44.949	49.913	-4.964
2010	52.055	60.876	-8.821
2011	71.559	81.202	-9.643
2012	76.184	88.092	-11.907

Fuente: Banco de la República. Sector Externo. Balanza de Pagos. 2013

Otro asunto al que no se le ha prestado mucha atención es la calidad de los flujos de inversión que llegan al país. Aunque en el ámbito oficial se da como una victoria de la política extractivista el aumento de la IED, las estadísticas del sector externo publicadas por el Banco de la República, indican que el 30.2% de la IED que llegó al país en el período 2005-2012 provino de paraísos fiscales, entre ellos Anguilla (11.7%), Panamá (11.2%), Islas Vírgenes (2.1%), Suiza (1.7%), Luxemburgo (1.4%),

Islas Caimán (1.3%) y Bermudas (0.8%). Estos lugares, como se sabe, se prestan para todo tipo de artimañas jurídicas y económicas con las que se evaden los controles estatales y el pago de impuestos (Gaitán, 2011) (Tablas 21 y 21A)

Un inconveniente adicional es la especulación con los títulos mineros y de petróleo, en especial por parte de las empresas canadienses que han llegado en masa al país durante los últimos años. Así, de acuerdo con las estadísticas de la misma entidad, el porcentaje de la IED directa de este país entre el 2005 y el 2012 aumentó de US\$2.5 millones a US\$212 millones en el 2012, la mayor parte de los cuales se ha dirigido a la minería y los hidrocarburos.

Asimismo, según Ronderos (2011), el 32% de los títulos mineros en Colombia a 2012 se encuentran en manos de empresas canadienses, las cuales han utilizado una serie de maniobras administrativas para extender su acción en el país, entre ellas vínculos financieros y técnicos con otras compañías, algunas asociaciones o cooperativas y particulares. Pardo (2010) ha señalado que esta táctica ha servido para que estas empresas puedan operar indirectamente en el territorio, evitando así el pago de las obligaciones tributarias y del manejo socialmente responsable de los impactos ocasionados en el territorio. Menciona Pardo que un ejemplo concreto de ello es el Chocó, donde la Multinacional Anglo Gold Ashanti, a pesar de afirmar que no tiene operación allí, según los consejos comunitarios, opera bajo pactos establecidos con una cantidad importante de pequeños y medianos mineros.

Además, Sánchez (2012) plantea que en el 2012, el 60% de los proyectos mineros que existen en el planeta se encuentran inscritos en la Bolsa de

Tabla 21. Inversión Extranjera Directa en Colombia Dirigida al Sector Extractivo por Países de Origen. 2010-2012

País	2005	%	2006	%	2007	%	2008	%	2009	%
ESTADOS UNIDOS	1.410,4	18,3	1.524,1	49,7	1.064,2	23,9	1.215,4	25,2	1.198,2	45,5
INGLATERRA	3.747,1	48,7	17,5	0,6	34,9	0,8	199,7	4,1	385,6	14,6
ANGUILLA	0,0	0,0	0,0	0,0	1.194,9	26,8	1.110,8	23,0	790,3	30,0
CHILE	6,3	0,1	2,2	0,1	45,7	1,0	44,8	0,9	53,7	2,0
PANAMA	208,5	2,7	239,7	7,8	477,2	10,7	759,6	15,7	337,1	12,8
ESPAÑA	598,8	7,8	492,0	16,1	289,0	6,5	563,8	11,7	-326,9	-12,4
BRASIL	8,2	0,1	19,5	0,6	529,0	11,9	125,1	2,6	47,4	1,8
CANADA	2,5	0,0	18,5	0,6	8,0	0,2	51,9	1,1	78,3	3,0
I. VIRGENES	276,9	3,6	349,2	11,4	69,6	1,6	141,7	2,9	4,6	0,2
MEXICO	1.062,8	13,8	31,4	1,0	340,4	7,6	411,8	8,5	-647,2	-24,6
SUIZA	33,2	0,4	16,6	0,5	43,1	1,0	56,7	1,2	65,4	2,5
FRANCIA	18,2	0,2	3,8	0,1	139,3	3,1	70,3	1,5	113,0	4,3
LUXEMBURGO	0,0	0,0	109,1	3,6	11,0	0,2	2,5	0,1	99,6	3,8
I. CAYMAN	31,3	0,4	158,7	5,2	131,2	2,9	0,0	0,0	22,9	0,9
VENEZUELA	16,3	0,2	59,4	1,9	33,8	0,8	0,7	0,0	51,3	1,9
AUSTRIA	2,2	0,0	1,0	0,0	1,0	0,0	9,5	0,2	30,8	1,2
BERMUDAS	222,3	2,9	7,6	0,2	12,4	0,3	31,4	0,6	287,1	10,9
PERU	7,8	0,1	2,0	0,1	13,2	0,3	16,0	0,3	14,7	0,6
URUGUAY	36,8	0,5	9,4	0,3	16,5	0,4	12,0	0,2	7,8	0,3
ARGENTINA	2,5	0,0	3,0	0,1	3,9	0,1	4,3	0,1	19,9	0,8
TOTAL	7.692,1	100,0	3.064,7	100,0	4.458,2	100,0	4.827,9	100,0	2.633,8	100,0

Fuente: Cálculos propios a partir de Banco de la República, Subgerencia de Estudios Económicos Sector Externo- Balanza de pagos- Flujos de inversión directa. Datos Consolidados

Valores de Toronto (TSE), lugar que acumula el 36% del capital minero mundial y el 36% de las transacciones especulativas con títulos mineros de América Latina, África y Asia. La empresa canadiense Ventana Gold Corp. es un caso concreto de este modelo en el país: de acuerdo con El Nuevo Día (Junio 26 de 2011, p. 8) desde el 2009 tiene Títulos Mineros para explotar oro en 4.590 hectáreas en Santander, por USD1.500 millones, los cuales no ejecutó, para luego venderlos tres

años después en casi catorce veces lo invertido a otra compañía canadiense en la TSE.

Finalmente, en materia de revaluación la apreciación real del peso con respecto al dólar americano en los doce meses del 2011 fue superior al 9% y en el 2012 subió a 11%, el más alto de América Latina, como consecuencia de la entrada masiva de dólares dirigidos a los hidrocarburos y la minería. Es tal la preocupación

Tabla 21A. Inversión Extranjera Directa en Colombia Dirigida al Sector Extractivo por Países de Origen. 2010-2012

País	2010	%	2011	%	2012		Total	
ESTADOS UNIDOS	367,8	33,4	507,1	14,2	479,9	6,8	7.767,0	22,6
INGLATERRA	194,0	17,6	390,4	10,9	402,4	5,7	5.371,6	15,6
ANGUILLA	256,8	23,3	183,6	5,1	484,6	6,9	4.021,0	11,7
CHILE	20,0	1,8	650,7	18,2	3.073,9	43,7	3.897,4	11,3
PANAMA	453,9	41,3	673,6	18,8	699,4	9,9	3.849,0	11,2
ESPAÑA	43,5	4,0	732,5	20,5	167,1	2,4	2.559,8	7,4
BRASIL	53,6	4,9	206,4	5,8	346,3	4,9	1.335,4	3,9
CANADA	162,8	14,8	173,8	4,9	212,0	3,0	707,8	2,1
I. VIRGENES	6,2	0,6	-357,3	-10,0	215,4	3,1	706,5	2,1
MEXICO	-623,5	-56,7	80,3	2,2	-1,6	0,0	654,3	1,9
SUIZA	47,5	4,3	107,1	3,0	212,4	3,0	582,0	1,7
FRANCIA	47,6	4,3	46,3	1,3	128,7	1,8	567,3	1,6
LUXEMBURGO	-29,9	-2,7	33,8	0,9	242,4	3,4	468,5	1,4
I. CAYMAN	33,9	3,1	-1,4	0,0	76,4	1,1	453,1	1,3
VENEZUELA	42,2	3,8	20,2	0,6	72,8	1,0	296,6	0,9
AUSTRIA	24,0	2,2	21,1	0,6	203,9	2,9	293,7	0,9
BERMUDAS	-30,8	-2,8	-41,0	-1,1	-197,4	-2,8	291,5	0,8
PERU	10,7	1,0	19,1	0,5	120,1	1,7	203,6	0,6
URUGUAY	14,1	1,3	26,9	0,8	74,4	1,1	197,8	0,6
ARGENTINA	5,7	0,5	107,1	3,0	18,3	0,3	164,7	0,5
TOTAL	1.100,0	100,0	3.580,4	100,0	7.031,4	100,0	34.388,5	100,0

Fuente: Cálculos propios a partir de Banco de la República, Subgerencia de Estudios Económicos Sector Externo- Balanza de pagos- Flujos de inversión directa. Datos Consolidados

que el propio Ministro de Hacienda, Mauricio Cárdenas, reconoció que “a este paso el país va a terminar inundado de importaciones, sin actividad industrial y agrícola y sin empleo, que es lo fundamental para una economía” (El Tiempo, Abril 9 de 2012, p12).

A lo anterior se suma el endeudamiento externo de las empresas colombianas, para las cuales resulta más rentable conseguir créditos en dólares

y no en pesos. En el 2012, de acuerdo con los datos de la Superintendencia Financiera, el Banco Davivienda colocó en el mercado internacional 500 millones de dólares en bonos. La ETB planea conseguir en el exterior otros 300 millones y Findeter piensa en otros 600 millones. Otro asunto que inquieta es la recientemente aprobada Reforma Tributaria, que bajó la retención en la fuente a la inversión extranjera en TES y el escepticismo frente a la posibilidad de que Ecopetrol pueda financiar

su plan de expansión en pesos colombianos, que en el 2013 se estima en US\$ 2.000 millones.

¿Cuáles son las consecuencias de esta situación? Ya el país vivió una protesta de los cafeteros, quienes dejaron de recibir el año pasado más de 100.000 millones de pesos en sus exportaciones por efecto del dólar barato. Esto significó una caída en los ingresos para las 550.000 familias que viven de esta industria. Los floricultores no volvieron a mostrar crecimiento. Aseguran que se han cerrado más de 60 empresas y que ya varios están haciendo fila ante la Supersociedades para acogerse a la Ley de Reestructuración Empresarial. Los bananeros, por su parte, señalan que la revaluación los tiene en jaque y que solo en el Urabá antioqueño cerca de 32 fincas están a punto de cerrar y que están en riesgo 3.000 empleos (Semana, Febrero 2 de 2013, p 18).

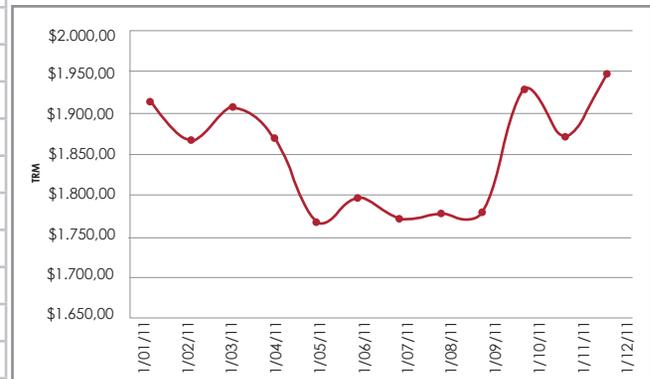
En la industria manufacturera la situación es igualmente dramática. Sectores tan emblemáticos como los textiles y las confecciones –también el calzado– están viviendo los coletazos de un dólar barato. El país está inundado de telas, prendas de vestir y zapatos venidos del oriente –especialmente de China– a precios irrisorios, frente a los cuales los industriales locales aseguran que no pueden competir. En dos años las importaciones de confecciones se duplicaron y, en el caso de las telas, las que vienen del exterior tienen hoy una penetración del 41 por ciento, una cifra histórica para esta industria. (Semana; Marzo 4 de 2013).

En este contexto, calificado por analistas como insostenible, el gobierno nacional, los empresarios y los gremios económicos han presionado al Banco de la República para que aumente la compra de divisas, lo que finalmente sucedió en el segundo semestre del 2012, cuando esta entidad aumentó hasta 30 millones de dólares diarios la compra de

1.1.3 Serie histórica

Fecha	Tasa de cambio representativa del mercado (TRM)
1/01/11	\$ 1.913,98
1/02/11	\$ 1.867,82
1/03/11	\$ 1.907,37
1/04/11	\$ 1.870,60
1/05/11	\$ 1.768,19
1/06/11	\$ 1.797,83
1/07/11	\$ 1.772,32
1/08/11	\$ 1.777,82
1/09/11	\$ 1.780,26
1/10/11	\$ 1.929,01
1/11/11	\$ 1.871,49
1/12/11	\$ 1.948,51

Tasa de Cambio Representativa del Mercado (TRM) por Mes 2011

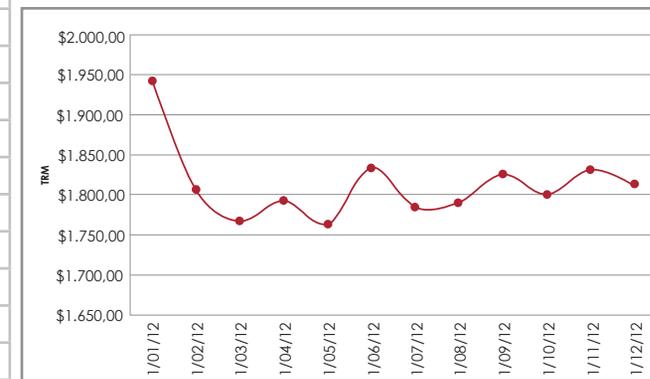


Fuente: Banco de la República. Estadísticas 2012.

1.1.1 Serie histórica

Fecha	Tasa de cambio representativa del mercado (TRM)
1/01/12	\$ 1.942,70
1/02/12	\$ 1.805,98
1/03/12	\$ 1.766,85
1/04/12	\$ 1.792,07
1/05/12	\$ 1.764,00
1/06/12	\$ 1.833,80
1/07/12	\$ 1.784,60
1/08/12	\$ 1.790,74
1/09/12	\$ 1.825,21
1/10/12	\$ 1.800,52
1/11/12	\$ 1.831,25
1/12/12	\$ 1.813,72

Tasa de Cambio Representativa del Mercado (TRM) por Mes 2012



Fuente: Banco de la República. Estadísticas 2012.

divisas (un crecimiento del 50% frente a lo que venía haciendo) y redujo la tasa de interés de referencia del banco a 4% (estaba en 4,25%). Con la primera medida se buscó extraer más dólares del mercado para reducir la oferta y tratar de hacer subir la tasa de cambio. La segunda medida pretendió dar un empujón a la economía en proceso de desaceleración, con la intención complementaria de que tuviese un efecto sobre la tasa de cambio, pues acorta la diferencia entre las tasas externas e internas, desestimulando la entrada de capitales en busca de mejores rendimientos. Hay que recordar que afuera las tasas están en casi cero, por lo tanto los capitales viajan detrás de los mercados que paguen mayores intereses.

Lo malo de estas medidas, de acuerdo con Sergio Clavijo, director de la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF) (Semana, Febrero 2 de 2013, p. 18), es que conducen al deterioro en el balance del Banco de la República, que lleva varios años dando pérdidas. Las operaciones de compra de dólares tienen un costo financiero importante para el Banco y no hay que olvidar que sus utilidades son entregadas al gobierno. El gerente del Banco de la República, José Darío Uribe, estima que las pérdidas de la entidad este año podrían acercarse al billón de pesos. Las pérdidas del año pasado ascendieron a unos 350.000 millones. En 2011 fueron de 356.000 millones y, en 2010, de 272.500 millones de pesos. "No es aconsejable continuar incrementándolas. Podría hacerte perder la independencia presupuestal del Banco Central", señala Clavijo, para quien una medida que enfrente el problema de la revaluación es mejorar la productividad de los sectores. En esto, la infraestructura juega un papel clave.

Otra posibilidad es el control de capitales; sin embargo, desde el sector oficial no se cuenta como una alternativa viable en momentos en que el gobierno nacional se ha propuesto ingresar como miembro pleno a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), donde este tipo de medidas no es bien recibida. Esto quedó claro en la reciente visita de Pier Carlo Padoan, Secretario general adjunto de la entidad, quien afirmó que para detener la apreciación de la moneda, en lugar de tomar medidas proteccionistas, deben considerarse otras acciones estructurales y un aumento de la productividad. Y la verdad es que en ese sentido el mayor desafío que tiene el país es mejorar la infraestructura, pues es uno de los factores que representan para los empresarios colombianos mayores pérdidas en competitividad. (Semana, Febrero 2 de 2013, p. 18).

BIBLIOGRAFÍA

- ACIPET (2013). Disponibilidad del Gas en Colombia a Corto, Mediano y Largo Plazo. Bogotá.
- Agencia Nacional de Hidrocarburos (2013). Estadísticas anuales. Petróleo y Gas.
- Asociación Colombiana de Petróleo (2013). Estadísticas Petróleo en Colombia.
- Banco de la República (2013): Estadísticas Sector Externo. Importaciones y Exportaciones. Balanza de Pagos.
- British Petroleum. (2013). World Energy. BP Statistical Review. 2013.
http://www.bp.com/content/dam/bp/pdf/statistical-review/statistical_review_of_world_energy_2013.pdf
- CEPAL (2013). Sistema de Estadísticas. Sector Real. Minería.
- Corden, W.M.; Nearly, J.P. (1984). Booming Sector and De-industrialization in a Small Open Economy. *The Economic Journal* N° 92 Págs. 825-848.
- DNP (2012). Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 "Prosperidad para Todos".
<https://www.dnp.gov.co/pnd/pnd20102014.aspx>
- El Espectador (2012). Bogotá. Edición Online
- El Tiempo. Abril 9. Los Efectos de la Economía Minera en Colombia. Edición Online.
- Foro Nacional por Colombia (2012). El Sector Extractivo en Colombia. Bogotá.
- Garay L. (2013). Compilador. Minería en Colombia. Fundamentos para Superar el Modelo Extractivista. Bogotá. Contraloría General de la República. Imprenta Nacional.
- Mejía, G (2012). Los Retos de la Minería en Colombia. En: Dinero, Abril 15 de 2013.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2010). Regla Fiscal para Colombia.
<http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/SaladePrensa1/ReglaFiscal>
- Ministerio de Minas y Energía (2013). Cifras y Estadísticas sobre Minería.
- Ocampo, José A., "El Auge Económico Latinoamericano". En: *Revista de Ciencia Política*, Vol. 28, No. 1. Pg. 7-33. Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago, 2008.
- Ronderos, M. (2012). ¿A quién le pertenece el oro en Colombia? *La Silla Vacía*.
<http://www.lasillavacia.com/historia/quien-le-pertenece-el-oro-en-colombia-30930>
- Sachs J , Bruno M (1982). *Economics of Worldwide Stagflation*. Harvard University Press; First Edition.
- SÁNCHEZ J. (2012). Los Efectos de la Minería Canadiense en Colombia. Bogotá. CINEP
- Semana, Varias Ediciones.
- SIMCO. Estadísticas Minería. Producción Nacional por Producto. Oro.

CAPÍTULO 4
La renta extractiva y su
contribución al desarrollo
en Colombia

En los últimos años, la mayoría de gobiernos de América Latina han impulsado el modelo extractivista de largo plazo, como medio fundamental para aumentar la renta derivada del sector minero-energético. La estrategia, con algunas variaciones, consiste en aprovechar los tiempos de auge en la demanda de minerales e hidrocarburos, administrar adecuadamente la ganancia obtenida e invertir en capital humano, algo fundamental para lograr un crecimiento de largo plazo. Finalmente, se señala la importancia de ahorrar una parte de la ganancia para hacer frente a las externalidades del extractivismo, relacionadas con la reprimarización de la producción y la enfermedad holandesa.

Esta apuesta, sin embargo, ha sido discutida por sectores académicos, sociales y políticos del continente. En especial se critican tres elementos: la baja participación del Estado en la renta minero-energética, en comparación con las ganancias obtenidas por el capital privado; la entrega de los recursos naturales a cambio de inmensos costos sociales y ambientales; y la contribución del sector a la reducción de la pobreza y la desigualdad existentes. La situación preocupa aún más por el carácter no renovable de los productos explotados, por lo que se plantea la necesidad de fomentar un modelo sostenible con el territorio y con los derechos adquiridos de la población actual y las generaciones futuras.

¿Cuál es la situación de Colombia? En este capítulo se señalan tres hipótesis sobre el tema: en primer lugar, las proyecciones realizadas para el sector en materia de generación de renta no se cumplieron en el período 2011-2012. Esto en realidad es una consecuencia del menor tamaño de la bonanza extractiva y

de la baja en los precios de la mayor parte de minerales en el mercado externo, tal como se señaló en el capítulo anterior.

En segundo lugar, el desarrollo extractivo en el país, no se ha traducido en un esquema justo de ingresos para el Estado y la sociedad, que compensen los desajustes e impactos sociales y ambientales generados por la minería y los hidrocarburos. Además, tampoco se ha avanzado en la distribución equitativa de los recursos generados por este sector, especialmente, con el nuevo sistema de regalías.

En tercer lugar, el modelo extractivista no ha tenido un papel importante en la disminución de las desigualdades en el país; por el contrario, si algo queda claro es que con el auge de la minería y los hidrocarburos aumentaron los niveles de pobreza en las zonas donde se extraen los recursos naturales. Con este resultado, el país quedó rezagado frente a la mayoría de naciones de América Latina, que han aprovechado la bonanza económica para sacar a millones de sus ciudadanos de la pobreza y generar mayores condiciones de equidad social.

A continuación se profundizan los argumentos que sustentan las afirmaciones expuestas, con el propósito de generar nuevos elementos de análisis sobre el papel que cumple el sector extractivo en el país. Para ello, además del Reporte del Sector Extractivo en Colombia 2005-2010, considerado como la línea de base de este documento, se tomaron en cuenta informes de investigación de entidades académicas, del sector público y organizaciones sociales. Como elemento adicional, en la parte final, se presentan los resultados de unas comparaciones

estadísticas cuyo objetivo es examinar las condiciones de vida en los municipios y departamento con mayor producción de oro, carbón y petróleo del país, a partir del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) elaborado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP).

1. LA RENTA EXTRACTIVA EN COLOMBIA: UN BALANCE NEGATIVO PARA EL PAÍS

1.1. Proyecciones y Resultados

El Plan Nacional de Desarrollo Minero Visión 2019, señala que los recursos naturales del Estado deben orientarse a “generar ingresos”; por ello, la meta es propiciar las mejores condiciones para un desempeño óptimo de la industria minera y lograr para el Estado un balance satisfactorio entre los gastos y costos de administración del recurso minero y el valor que crea y captura directamente de dicha actividad (UMPME, 20006 p. 13).

El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 plantea: “Más allá de que el sector esté generando la mitad de las exportaciones y dos terceras partes de la inversión extranjera directa, su mayor contribución en materia de desarrollo es la generación de recursos para inversión social y productiva. Sólo en 2009 el sector le transfirió al gobierno cerca de \$20 billones entre impuestos nacionales y locales, regalías y utilidades de las empresas en las que tiene participación. Estas cifras pueden incrementarse si se aprovecha el potencial que tiene el país en los subsectores de energía eléctrica, hidrocarburos y minería” (DNP, 2010, p 217).

Finalmente, la Estrategia Económica y Fiscal 2010-2014 (Minhacienda, 2010, p 79), señala

que la mayor producción y exportación de minerales tendrá un impacto significativo no solo sobre las cuentas fiscales, por su mayor contribución al impuesto a la renta y las regalías, sino también sobre la balanza comercial del país. Solamente por cuenta de los ingresos generados por la actividad de Ecopetrol (impuesto de renta más los dividendos), el Gobierno Nacional espera un incremento en sus recursos de cerca de \$7.5 billones en 2011 (1,3 % del PIB), a \$18,6 billones en 2021 (valores en pesos corrientes), monto equivalente a 1,6% del PIB. Por cuenta de toda la actividad extractiva los ingresos de la Nación pasarán de cerca de \$9.3 billones en 2011 (1,6% del PIB) a cerca de \$ 23 billones en 2021 (2,0% del PIB), tal como se presenta en la tabla 22.

Tabla 22. Proyecciones de Ingresos del Estado Generados por el Sector Extractivo. (Ecopetrol – Impuesto de Renta Sector Minero) 2011-2020

Año	Ingresos provenientes de Ecopetrol		Impuesto de Renta Sector Minero		Ingresos Totales provenientes del Sector Extractivo	
	Miles de Millones COL\$	% PIB	Miles de Millones COL\$	% PIB	Miles de Millones COL\$	% PIB
2011	7.500	1,3	1.800	0,3	9.300	1,6
2012	9.000	1,5	2.400	0,4	11.400	1,9
2013	9.900	1,7	2.600	0,4	12.500	1,9
2014	11.900	1,6	2.700	0,4	14.600	2,1
2015	12.200	1,8	2.700	0,4	14.900	2,0
2016	14.200	1,7	3.000	0,4	17.200	2,1
2017	14.800	1,7	3.300	0,4	18.100	2,1
2018	16.200	1,7	3.900	0,4	20.100	2,2
2019	17.100	1,7	4.400	0,4	21.500	2,1
2020	18.600	1,7	4.300	0,4	22.900	2,1
Total	131.400	1,6	31.100	0,4	162.500	2,0

Fuente: Ministerio de Hacienda. Dirección General de Proyecciones Macroeconómicas. 2010. Incluyen los dividendos de Ecopetrol que recibe la Nación, asumiendo que se distribuye el 70%, así como el impuesto de renta pagado por dicha empresa.

Un aspecto importante aquí es el monto de regalías. La Estrategia Económica y Fiscal 2010-2014 indica que bajo un escenario relativamente alto de producción, este rubro alcanzará un poco más de COL\$10 billones anualmente desde el 2015, lo que significa un aumento entre el 2010 y 2020 de más de 60%. Con este aumento significativo, no es de extrañar el empeño del gobierno nacional por estructurar el Sistema General de Regalías (SGR), bajo el supuesto de cambiarle la gobernabilidad a estos recursos y distribuirlos en todo el territorio nacional, además de darle un enfoque regional a ciertos proyectos necesarios para el desarrollo del país.

¿Qué pasó en los dos últimos años? En cuanto a los dividendos de Ecopetrol, las estadísticas oficiales del Ministerio de Minas

Tabla 23. Proyecciones de Regalías del Sector Extractivo 2011-2020. En Miles de Millones COL\$

Año	Hidrocarburos	Minerales	Total
2010	5.870	1.617	7.487
2011	7.290	1.552	8.842
2012	7.550	1.631	9.181
2013	8.010	1.768	9.778
2014	8.100	1.799	9.899
2015	8.570	1.793	10.363
2016	8.510	1.879	10.389
2017	8.750	1.983	10.733
2018	9.010	2.044	11.054
2019	9.260	2.169	11.429
2020	9.540	2.448	11.988
Total	90.460	20.683	111.143

Fuente: Ministerio de Hacienda. Dirección General de Proyecciones Macroeconómicas. 2010. DNP, Regalías

y Energía señalan que entre el año 2005 y el 2012, su contribución al presupuesto de la nación aumentó casi tres veces, al pasar de COL\$3.2 billones a COL\$8.7 billones, por la mayor participación de la empresa en la producción de petróleo.

Tabla 24. Ingresos de Ecopetrol. Impuesto a la Renta y Dividendos Girados a la Nación 2005-2012

Año	Impuesto a la Renta	Dividendos	Total
2005	811	2.465	3.276
2006	845	2.325	3.170
2007	894	2.845	3.739
2008	921	4.100	5.021
2009	964	3.310	4.274
2010	1.329	5.300	6.629
2011	1.438	5.578	7.016
2012	1.568	7.175	8.743

Fuente: Ecopetrol. Boletines 2005-2012. Información financiera.

Sin embargo, este resultado no fue suficiente para cumplir con las metas que el gobierno tenía, por lo menos en el período 2011-2012. Según datos de la Estrategia Económica y Fiscal 2010-2014 elaborada por el Ministerio de Hacienda, en el 2011, se esperaba que el Estado recibiera cerca de COL\$7.5 billones por parte de Ecopetrol, que corresponden a dividendos e impuesto a la renta, y en el siguiente año, la meta era aumentar este rubro a COL\$9 billones. Sin embargo, las estadísticas financieras de esta empresa señalan que para el primer año, el monto de dinero girado a la nación fue de COL\$7.0 y en el segundo año aumentaron a COL\$8.7 billones. Con esto, el presupuesto nacional arrastra un déficit de COL\$741 mil millones

en los dos últimos años, un monto de difícil recuperación en el corto y mediano plazo, si se tienen en cuenta las inversiones y obligaciones que Ecopetrol enfrenta para ampliar su capacidad de producción y la operación en los países donde cuenta con inversiones.

Sin embargo, aquí tampoco se cumplieron las proyecciones de la Estrategia Económica y Fiscal 2010-2014. En el 2011, se esperaba recoger un total de COL\$1.8 billones, sin embargo, este valor llegó a COL\$1.5 billones. En el siguiente año, la situación fue similar, las estimaciones eran de COL\$ 2.4 billones, pero

Tabla 25. Comparación de Ingresos de Ecopetrol. Impuesto a la Renta y Dividendos Proyectados y los Efectivos Girados a la Nación 2011-2012

Año	Impuesto a la Renta	Dividendos	Total	Proyecciones	Diferencia
2011	1.438	5.578	7.016	7.500	-484
2012	1.568	7.175	8.743	9.000	-257

Fuente: Ecopetrol. Boletines 2005-2012. Información financiera

En materia de impuesto de renta pagado por el sector minero, sin incluir hidrocarburos, de acuerdo con datos certificados de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), se observa un crecimiento sostenido en los últimos años, al pasar de COL\$1.3 billones en 2005 a COL\$1.9 billones en 2012.

Tabla 26. Ingresos de Impuesto a la Renta del Sector Extractivo 2005-2012

Año	Impuesto a la renta
2005	1.367
2006	1.399
2007	1.421
2008	1.489
2009	1.511
2010	1.527
2011	1.545
2012	1.925

Fuente: DIAN. Estadísticas Tributarias 2013

el valor pagado por el sector ascendió a COL\$1.9 billones. Con este comportamiento, el gobierno acumula un déficit adicional de Ecopetrol de COL\$730 mil millones en los dos últimos años.

Tabla 27. Comparación Ingresos de Impuesto a la Renta del Sector Extractivo y Proyecciones Oficiales 2011-2012

Año	Impuesto a la renta	Proyecciones	Diferencia
2011	1.545	1.800	-255
2012	1.925	2.400	-475

Fuente: DIAN. Estadísticas Tributarias 2013.

Finalmente, en el tema de regalías, el comportamiento es distinto a los dos anteriores. De acuerdo con el Reporte sobre el Sector Extractivo 2005-2010 (Gaitán, 2011)¹, el monto total de regalías generadas en el país ascendió a COL\$4.7 billones en el 2005 y cinco años más tarde este valor aumentó a COL\$7.2 billones. En el siguiente año,

¹ Los valores presentados en el informe se encuentran en US\$, para pasarlos a COL\$, se realizó la conversión teniendo en cuenta el promedio de TRM de cada año.

según cifras del Departamento Nacional de Planeación, este valor creció nuevamente para ubicarse en COL\$9.8 billones y para el 2012, año en el que entró en vigencia la reforma constitucional y el cambio en las reglas de distribución del Sistema General de Regalías, llegó a COL\$ 10.4 billones.

Tabla 28. Regalías pagadas por Sector Extractivo 2005-2012

Año	Hidrocarburos	Carbón	Otros Minerales	Total
2005	4.100	465	153	4.718
2006	3.900	577	187	4.664
2007	3.700	875	312	4.887
2008	5.800	1260	208	7.268
2009	4.100	1.085	186	5.371
2010	5.900	1.118	216	7.234
2011	8.200	1.269	369	9.838
2012	8.700	1.356	425	10.481

Fuente: Reporte sobre el Sector Extractivo en Colombia. Foro Nacional por Colombia 2011
DNP. Regalías, Sistema de Información y Seguimiento 2013.

El empuje mostrado por las regalías, permitió que en este caso se cumplieran las proyecciones oficiales de ingresos generados por los hidrocarburos y la minería. Así, comparando los cálculos de la Estrategia Económica y Fiscal 2010-2014, en el 2001 se

Tabla 29. Comparación Regalías Pagadas por el Sector Extractivo y Proyecciones Oficiales 2011-2012

Año	Hidrocarburos	Carbón	Otros Minerales	Total	Proyección	Resultado
2011	8.200	1.269	369	9.838	8.842	996
2012	8.700	1.356	425	10.481	9.181	1.300
Total	16.900	2.625	794	20.319	18.023	2.296

Fuente: DNP. Regalías, Sistema de Información y Seguimiento 2013.

tenía presupuestado un total de COL\$8.8 billones y el saldo a 31 de diciembre de este año fue de COL\$9.8 billones; en el 2012 también se presentó un superávit, pues las estimaciones hablaban de COL\$9.1 billones y el recaudo se ubicó en COL\$10.4 billones (tabla 8). El resultado final es de un balance a favor de COL\$2.9 billones, un resultado positivo, en medio de una desaceleración del sector, la caída de los precios en la mayoría de minerales y el escepticismo sobre el comportamiento del petróleo. Este mayor ingreso por concepto de regalías logró compensar el déficit de casi billón y medio de pesos generado en el recaudo de impuesto a la renta y dividendos de Ecopetrol y del sector minero, de manera que las cuentas finales terminaron siendo positivas para el gobierno. Sin embargo, en el caso de las regalías, los problemas tienen que ver con la distribución de los recursos, tema que se abordará más adelante.

¿Cuál es la explicación para que las proyecciones de tributación y dividendos establecidas por el gobierno nacional no se cumplieran? Tal como lo había advertido el Reporte sobre el Sector Extractivo en Colombia 2005-2010, predecir los ingresos de una actividad como la minería y los hidrocarburos, expuestos a variables del mercado externo, la crisis económica que se avecinaba en Europa y Estados Unidos y la especulación creciente, sobre las cuales el Estado tiene capacidad de acción reducida, era destinar el presupuesto de la nación al azar, lo que en definitiva terminó por marcar un rumbo negativo para el país, lo que, se manifiesta en menores ingresos a los que se esperaban para el sector extractivo, excepción hecha de las regalías. Sin duda,

una lección que debe ser tomada en cuenta a la hora de generar expectativas sobre este tipo de bonanzas, más aún si se tiene en cuenta que los menores recursos generados se trasladan a las finanzas de la nación.

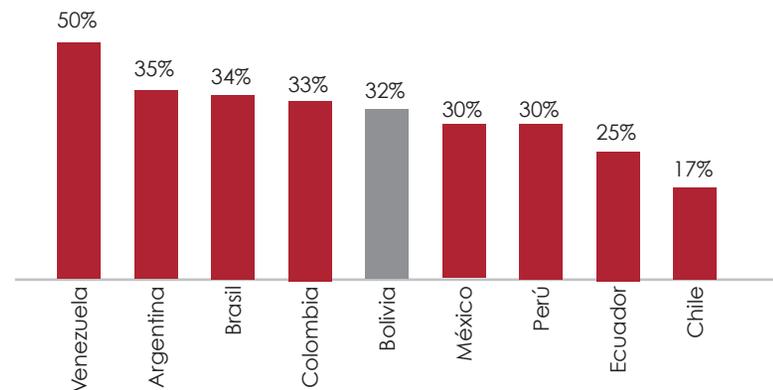
1.2. ¿Qué le queda al país?

Ahora bien, ¿estos recursos son justos con el país? ¿Compensan los impactos sociales y económicos que generan? ¿Se distribuyen de forma equitativa? Una primera medida para establecer si la renta extractiva es justa para un país es compararla con el comportamiento de otras naciones. A continuación se presenta un ejercicio en este sentido utilizando datos de regímenes tributarios aportados por la CEPAL para el 2012, en el que se observan algunas evidencias importantes para el caso colombiano.

En materia de impuesto a la renta el país presenta un comportamiento similar a la mayoría de las naciones de América Latina, con márgenes que oscilan entre el 30% y el 35%. Venezuela y Chile son la excepción a la regla, el primero por alto valor en este impuesto (50%) y el segundo, por contar con el menor gravamen, que apenas llega al 17% (gráfico 11).

En cuanto a las regalías, Colombia tiene uno de los mayores niveles de contribución establecido (1% al 12%), tan sólo superado por Ecuador con el 12% al 16% y Venezuela con el 30%. En los demás países de la región analizados este valor se ubica entre el 0% y el 6%. Un caso particular es México, que no incluye este componente como elemento básico de la renta extractiva (tabla 30).

Gráfico 11. Impuesto a la Renta Sector Extractivo. Algunos Países de América Latina 2012



Fuente: Cálculos propios a partir de CEPAL Regímenes Tributarios, 2012.

Tabla 30. Porcentaje de Regalías Establecido para el Sector Extractivo. Algunos Países de América Latina 2012

País	Regalías	Cálculo
Venezuela	30%	Producción bruta
Argentina	0,0%-3,0%	A boca de mina
Brasil	0,2% - 3,0%	En el valor de venta menos algunas deducciones
Colombia	1,0% - 12,0%	A boca de mina
Bolivia	1,0%-6,0%	A boca de mina
México	0%	No cuenta con este sistema
Perú	1,0% - 3,0%	De las ventas brutas
Ecuador	12%-16%	Producción bruta
Chile	0,0% - 5,0%	Del margen operativo

Fuente: Cálculos propios a partir de CEPAL Regímenes Tributarios, 2012.

A pesar de esto, lo que el país gana en la renta y las regalías se pierde cuando se analizan los impuestos complementarios. Un ejemplo contundente se encuentra en las remesas del sector extractivo al mercado

externo. Colombia es la única nación que no tiene gravámenes específicos para este rubro, al contrario de lo que pasa en los demás países analizados, entre ellos Chile, donde se establece un 35% para dividendos e igual porcentaje para los intereses de estos movimientos financieros (tabla 31).

El tema de las remesas es importante porque tiene que ver con la soberanía tributaria de los países productores de recursos naturales; en especial, se busca disminuir prácticas empresariales que reducen los pagos de regalías e impuestos a través de maniobras como los precios de transferencia, que se llevan a cabo entre empresas de un mismo grupo económico ubicadas en diferentes partes del mundo, el traslado de utilidades a paraísos fiscales y la captura dineros que las empresas envían a sus casas matrices ubicadas por fuera de la nación. Este sin duda es un tema que debe despertar el debate en Colombia sobre la urgencia de establecer este tributo dentro de la renta extractiva nacional.

Tabla 31. Impuesto a las Remesas Sector Extractivo. Algunos Países de América Latina 2012. Dividendos e Intereses

País	Dividendos	Intereses
Bolivia	45,0%	45,0%
Chile	35,0%	35,0%
México	0,0%	30,0%
Perú	0,0%	30,0%
Ecuador	25,0%	25,0%
Venezuela	16,0%	16,0%
Brasil	0,0%	15,0%
Argentina	0,0%	10,0%
Colombia	0,0%	0,0%

Fuente: Cálculos propios a partir de CEPAL Regímenes Tributarios, 2012.

Por otro lado, un tema de interés que muestra el ejercicio es la baja participación en la renta nominal del país frente a naciones desarrolladas, que también cuentan con una industria extractiva importante. Mientras que el impuesto a la renta en Colombia es del 33%, en Canadá presenta un margen de 18% al 34% y en Estados Unidos se ubica en 35%. Las regalías de la nación, como se ha señalado, se ubican del 1% al 12%, un porcentaje bajo en comparación con los dos casos señalados, de 2,5% a 17% y de 12,5% al 18,5%, respectivamente. En las remesas las diferencias son abismales: mientras que en el país no existe impuesto, en Canadá se gravan con el 25%, y en Estados Unidos con el 30%.

Los datos señalados anteriormente evidencian una diferencia notoria en la concepción que se tiene del extractivismo en Colombia, con una estrategia centrada en la aplicación de incentivos para capturar mayores recursos del negocio, mientras que países como Canadá y Estados Unidos son conscientes de la importancia del sector para su desarrollo, pero al mismo tiempo están interesados en proteger los recursos naturales como un valor estratégico de largo plazo. Es el contraste entre naciones productoras de minerales e hidrocarburos y las naciones que se encargan de explotar y comercializar estos productos.

Adicionalmente al ejercicio realizado y teniendo en cuenta que las tasas nominales reflejan un valor aproximativo a la renta extractiva, que se traduce en cargas de tributo efectivas más bajas por diferentes factores (deducciones, bajo valor agregado, fallas en el control de la tributación, entre otras), se presenta a continuación el resultado

Tabla 32. Renta Extractiva Nominal Colombia-Canadá y Estados Unidos 2012

País	Impuesto a la Renta	Regalías	Remesas
Canadá	28,0% - 34,0%	2,5% - 17,5%	25,0% Dividendos y 25,0% intereses
Estados Unidos	35,0%	12,5% - 18,5%	30,0% Dividendos y 30,0% intereses
Colombia	33,0%	1,0% - 12,0%	0,0% Dividendos y 0,0% intereses

Fuente: Cálculos propios a partir de CEPAL Regímenes Tributarios, 2012.

de un análisis comparativo de renta efectiva en países de América Latina, siguiendo los ejercicios previos realizados por Garay et al, (2013), para los años 2000, 2005 y 2012.²

El trabajo realizado deja como evidencia que Colombia cuenta con uno de los peores niveles de renta efectiva, en el contexto Latinoamericano. En el año 2000, por cada dólar del sector extractivo que ingresó al PIB, recibió 9 centavos de dólar real, que aportaron valor agregado a la economía; en 2005, aunque este valor subió a 13 centavos, se mantuvo lejos de México y Ecuador, que tuvieron el mejor desempeño con 53 centavos y 73 centavos respectivamente. En 2012, la situación no cambió, dejando así al país en un lugar relegado en materia de ingresos fiscales.

Esta situación deja una conclusión evidente: no basta con tener impuestos y tasas de contribución nominal, como en el caso de Colombia, donde el impuesto a la renta y

las regalías son altas, en comparación con la mayoría de países de analizados, si no se traducen en tributos efectivos que contribuyan a dinamizar la producción y el desarrollo de la nación.

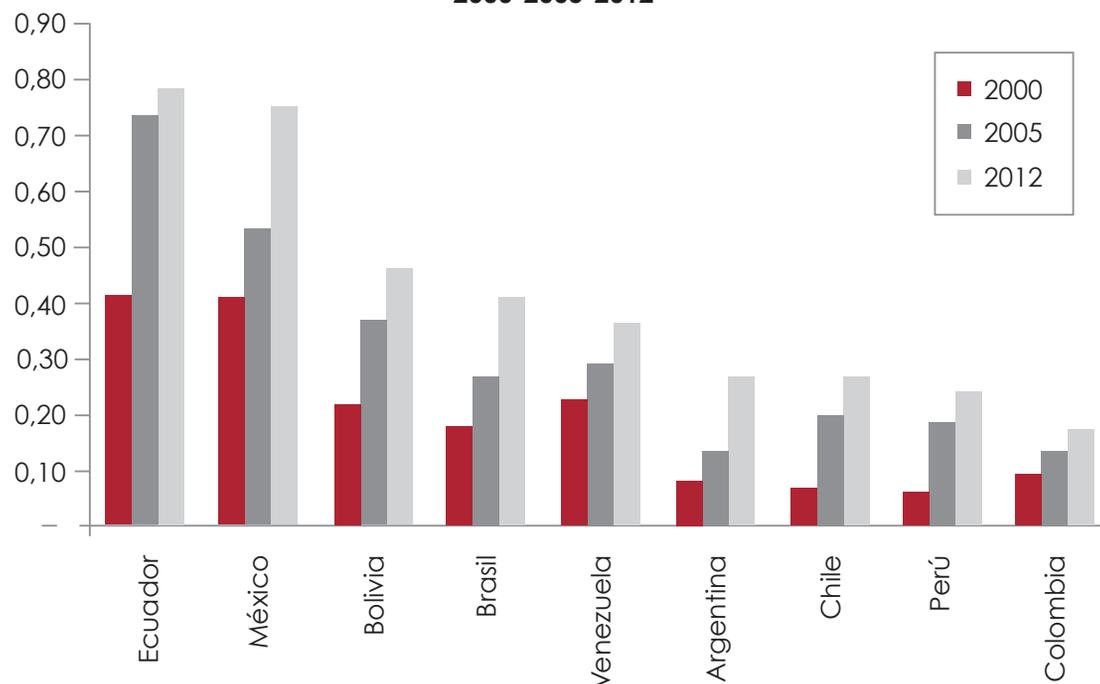
Tabla 33. Renta efectiva Colombia y algunos países de América Latina 2000-2005-2012

País	2000	2005	2012
Ecuador	0,41	0,73	0,78
México	0,41	0,53	0,75
Bolivia	0,22	0,37	0,46
Brasil	0,18	0,27	0,41
Venezuela	0,23	0,29	0,36
Argentina	0,08	0,13	0,27
Chile	0,07	0,20	0,27
Perú	0,06	0,19	0,24
Colombia	0,09	0,13	0,17

Fuente: Estudios previos, (Garay et al 2013, p.148). CEPAL, Base de Datos y Publicaciones Estadísticas 2013. Banco Mundial, Indicadores de Desarrollo Mundial 2013.

² El ejercicio consistió en analizar el total de ingresos del sector extractivo en cada país, su participación en el total de las rentas totales y su contribución a la generación de valor agregado hacia otros sectores como agricultura e industria, a partir de allí se realizó una ponderación de los resultados para construir un indicador de recaudo tributario efectivo.

**Gráfico 12. Renta efectiva Colombia y algunos países de América Latina
2000-2005-2012**



Fuente: Estudios previos, (Garay et al 2013, p.148). CEPAL, Base de Datos y Publicaciones Estadísticas 2013. Banco Mundial, Indicadores de Desarrollo Mundial 2013.

El Informe sobre el Sector Extractivo 2005-2010 señala que en promedio, el Government Take³ de Colombia en ese período, se ubicó en 22%, es decir, que por cada cien pesos generados por la explotación extractiva del país, al Estado le quedan 22 pesos, siendo este uno de los menores registros de América Latina, si se tiene en cuenta que Perú recibe el 25% en oro y Chile el 27% como contraprestación a las explotaciones de cobre. ¿Cuál es la causa de ese resultado? Es evidente que

³El Government Take, incluye recursos económicos nacionales a través de regalías, impuesto a la renta, IVA, impuesto al patrimonio y aportes parafiscales; a nivel departamental a través del impuesto de registro y a nivel municipal el impuesto predial y el impuesto de industria y comercio

los descuentos, exenciones y ventajas, establecidas por los gobiernos de turno para el fomento del sector extractivo, han terminado por disminuir considerablemente su participación en los ingresos fiscales de la nación. Dentro de estas normas fiscales se destacan las que aparecen en la tabla 34.

En aplicación de estas normas el sector extractivo se ha posicionado como la actividad que mayores beneficios recibe en el país. Según cálculos propios con base en estadísticas de la DIAN, la minería y los hidrocarburos juntos recibieron en el año 2000 cerca del 11.8% de los descuentos tributarios

Tabla 34. Descuentos e Incentivos tributarios Vigentes en Colombia para el Sector Extractivo

Tipo	Descripción	Norma
Deducción especial por inversiones en activos fijos	Entre 2004 y 2007 las personas naturales y jurídicas pudieron “deducir en la determinación del impuesto sobre la renta [...] por una sola vez en el período fiscal en el cual se adquiriera, el treinta por ciento (30%) del valor de las inversiones efectivamente realizadas en la adquisición de activos fijos reales productivos” (Decreto 1766 de 2004). Esta deducción se incrementó al 40% a partir de enero del 2007 (Ley 1111 de 2006, art. 8) y se redujo nuevamente al 30% para el año 2010 (Ley 1370 de 2009, art. 10). A partir del año gravable 2011 se elimina este beneficio, pero se establece que quienes hayan solicitado contratos de estabilidad jurídica podrán mantenerlo por tres años más.	Ley 1430 de 2010. Artículo 1
Deducción por el pago obligatorio de las regalías	Desde el 2005 la DIAN conceptuó que las regalías pueden ser contabilizadas, no como una distribución de excedentes, sino como un ingreso de terceros no constitutivo de la renta líquida gravable, como sucede en el caso de los hidrocarburos a través de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH); o deducirlas de la renta líquida como un costo de producción, igualmente no sujeto al impuesto sobre la renta, como sucede con el resto de minerales	Estatuto Tributario. Artículo 116
Deducción por depreciación de activos fijos	La depreciación causada por desgaste, deterioro normal u obsolescencia de bienes usados en el negocio o actividades productoras de renta, usualmente se contabiliza en plazos de hasta veinticinco años. Pero las normas fiscales establecen que si el contribuyente considera que la vida útil fijada en el reglamento tributario no corresponde a su caso particular, con el visto bueno del director de la DIAN se puede fijar una vida útil distinta y aumentar la velocidad de la deducción, llegando incluso a plazos inferiores a los tres años. Además, puede incrementarse la velocidad de depreciación aún más, si emplea sus activos en más de un turno diario.	Estatuto Tributario. Artículos 128, 134, 135 y 137
Deducción por amortización de inversiones	Además de la depreciación de los activos fijos tangibles, el productor puede deducir de su renta en cada período la alícuota de amortización de sus inversiones no depreciables, tales como los costos de adquisición o exploración y explotación de recursos naturales no renovables. Esta amortización debe hacerse en un término no inferior a cinco años, salvo que se demuestre que, por la naturaleza o duración del negocio, la amortización debe hacerse en un plazo inferior. Adicionalmente, en los casos en que la exploración resulta infructuosa, el monto de las inversiones podrá ser amortizado en el año en que se determine tal condición, a más tardar dentro de los dos años siguientes a su realización.	Estatuto Tributario. Artículos 142 y 143

ofrecidos por el Estado a personas jurídicas declarantes; en el 2005 este monto subió a 18.7% y en el 2012 ascendió a 26.3%, mientras que las actividades de mayor valor agregado como la agricultura y la industria presentan márgenes insignificantes, llenado en este último año al 0.1% del total, una evidencia más de la apuesta por la locomotora minero-energética como principal eje de la economía nacional.

¿Cuál es la consecuencia de estos descuentos y exenciones tributarias? El país ha dejado de recibir un monto considerable de recursos por parte del sector extractivo, que de acuerdo a los cálculos propios a partir del modelo aplicado por (Garay et al, p.149), se acercan a COL\$57.5 billones en el período 2005-2012. Esta cifra representa cerca del 11.5% del PIB nacional de este año, que en términos absolutos, se acercó a COL\$498 billones. Una cifra preocupante, que refleja el bajo aporte del sector extractivo a los ingresos fiscales del país.

Por sectores, los hidrocarburos son los que mayor aporte hacen a la disminución de los recursos de renta minera que recibe el Estado. Para el mismo período de análisis, el impuesto nominal a la renta se ubicó en COL\$ 93 billones; sin embargo, luego de los descuentos aplicados, finalmente el gobierno nacional recaudó un poco más de la mitad en impuesto efectivo, es decir COL\$49 billones. Esto le representó al país un gasto tributario del orden de los COL\$44 billones, tal como se observa en la tabla 36.

En la minería el comportamiento es el mismo para el período 2005-2011: un total de COL\$21 billones de impuesto nominal a la renta y COL\$8 billones recaudados de manera

efectiva, lo que supone un gasto tributario de COL\$13 billones. Esta cifra representa el 2.6% del PIB nacional para el 2012.

Pero estas ventajas tributarias van más allá del impuesto a la renta; también tienen que ver con las regalías. De acuerdo con Pardo (2012), la DIAN, en contra de las sentencias de la Corte Constitucional C-699 y C-1071⁴, autorizó desde el 2004 a las compañías del sector extractivo en Colombia a descontar las regalías pagadas del impuesto a la renta con un costo muy alto para el país.

El país recaudó cerca de COL\$54.4 billones en regalías entre el 2005 y el 2012, de acuerdo con información del Reporte sobre el Sector Extractivo en Colombia 2005-2010 (Gaitán, p. 60) y las estadísticas del DNP. Cruzando esta información con los datos de la Contraloría (Garay et al, p. 154), y actualizando el análisis al 2012, se encuentra una evidencia contundente: las deducciones del impuesto de renta establecidas por los últimos gobiernos representan el 105.6% de las regalías obtenidas por el país en ese período.

Por sectores la minería es la que tiene el mayor peso en las deducciones en el impuesto de renta frente a las regalías pagadas al país, en promedio 130.5%. En los hidrocarburos, aunque el porcentaje de las deducciones en el impuesto a la renta es menor, no deja de preocupar su comportamiento, teniendo, puesto es de allí, donde proviene más del 75% de las regalías que el país recibe.

⁴En estas sentencias de la Corte Constitucional proferidas en el año 2003, se afirma que: "las regalías están representadas por aquello que el Estado recibe por conceder un derecho a explotar los recursos naturales no renovables de los cuáles es titular, y por ello, difieren del concepto tributo a cargo de una empresa privada"

Tabla 35. Descuentos tributarios de las personas jurídicas declarantes según naturaleza de la sociedad - Año gravable 2000-2005-2012. En %

Subsector Económico	2000	2005	2012
Extractivo	11,8	18,7	26,3
Transporte y comunicaciones	13,5	14,2	20,0
Servicios financieros	21,6	17,3	18,5
Fabricación de productos minerales y otros	3,9	10,1	12,8
Otros servicios	11,6	9,7	8,2
Construcción	9,5	7,5	4,0
Manufacturas alimentos	5,3	4,1	3,6
Comercio al por mayor	3,1	3,0	2,7
Fabricación de sustancias químicas	2,7	2,3	1,5
Comercio al por menor	1,8	1,4	0,7
Electricidad, gas y vapor	2,4	1,9	0,6
Industria maderera, corcho y papel	2,1	1,8	0,5
Servicios, hoteles, restaurantes	2,6	2,2	0,2
Manufacturas, textiles, artículos de cuero	3,0	2,1	0,1
Actividades deportivas y otros	1,9	1,3	0,1
Comercio al por mayor y al por menor de vehículos	1,0	0,8	0,1
Agropecuario, silvicultura y pesca	2,2	1,6	0,1
Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: DIAN. Estadísticas Tributarias 2013.

Tabla 36. Impuesto a la Renta Nominal y Efectivo por las Empresas de Hidrocarburos en Colombia 2005-2012. En COL\$ miles de millones

Cálculo	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Impuesto nominal	6.603	7.178	9.780	14.915	9.683	10.090	16.519	18.725
Gasto tributario	2.574	3.193	5.654	8.214	6.652	5.283	5.985	6.845
Gasto operacionales	1.113	1.399	1.604	1.930	1.561	1.879	2.177	2.963
Inversión en activos fijos	275	429	720	1.227	1.225	1.294	-	-
Otras deducciones	827	988	2.969	4.359	3.845	2.034	3.747	4.125
Rentas exentas	339	377	361	518	21	76	61	78
Impuesto efectivo	4.029	3.985	4.126	6.701	3.031	4.807	10.534	11.880
Gasto Tributario / Impuesto Efectivo	63,9	80,1	137	122,6	219,5	109,9	56,8	57,6

Fuente: Cálculos propios a partir de Contraloría General de la República, (Garay et al, p. 149).

Tabla 37. Impuesto a la Renta Nominal y Efectivo por las Empresas Mineras en Colombia 2005-2012. En COL\$ miles de millones

Cálculo	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Impuesto nominal	1.007	1.043	4.142	4.888	2.751	2.114	2.313	2.963
Gasto tributario	467	518	2.682	3.952	1.914	1.146	1.040	1.412
Gasto operacionales	210	264	570	637	529	687	767	897
Inversión en activos fijos	162	133	137	200	203	151	-	-
Otras deducciones	94	119	1.971	3.114	1.181	306	271	3.011
Rentas exentas	0,6	0,8	3,7	1	0,5	1	1,9	2,3
Impuesto efectivo	540	525	1.460	936	837	968	1.273	1.551
Gasto Tributario / Impuesto Efectivo	36,5	98,7	183,7	422,2	228,7	118,4	81,7	91,0

Fuente: Cálculos propios a partir de Contraloría General de la República, (Garay et al, p. 149).

Tabla 38. Comparación Regalías que Pagadas por el Sector Extractivo y Gasto Tributario del Estado por los Descuentos que tiene en Impuesto a la Renta 2005-2011 En COL\$ miles de millones

Año	Total Regalías	Total Gasto Tributario	Resultado
2005	4.718	3.041	64,5
2006	4.664	3.711	79,6
2007	4.887	8.336	170,6
2008	7.268	12.166	167,4
2009	5.371	8.566	159,5
2010	7.234	6.429	88,9
2011	9.838	7.025	71,4
2012	10.481	8.257	78,8
Total	54.461	57.531	105,6

Fuente: Cálculos propios a partir de Contraloría General de la República, (Garay et al, p. 151)
Resultado: Total gasto tributario / Total regalías**100.

1.3. La distribución de las regalías

De acuerdo con las estadísticas del DNP, el total de regalías pagadas al Estado por las empresas mineras y de hidrocarburos en el período 2005-2011, ascendió a COL\$43,9 billones, de los cuales se distribuyeron COL\$32,9 billones, es decir, el 75%.

Hasta este último año, las regalías se distribuían a través de los dos mecanismos existentes, de la siguiente manera, según datos del DNP: COL\$29 billones a través de transferencia directa a entidades territoriales donde se explotan los recursos no renovables, así como a las entidades donde se transportan, embarcan y exportan los recursos y sus derivados. Esto corresponde al 88% del monto total. A las regalías indirectas por su parte, administradas a través del Fondo Nacional de Regalías, le correspondió la suma de COL\$3,9 billones, es decir, el 12%.

¿Por qué se cambió el mecanismo de distribución de las regalías? Tres fueron los

Tabla 39. Comparación Regalías que Pagadas por las Empresas Mineras y de Hidrocarburos y Gasto Tributario del Estado por los descuentos al Impuesto a la Renta 2005-2011.
En COL\$ miles de millones

Año	Minería	Gasto tributario	Resultado (%)
2005	618	467	75,6
2006	764	518	67,8
2007	1.187	2.682	225,9
2008	1.468	3.952	269,2
2009	1.271	1.914	150,6
2010	1.334	1.146	85,9
2011	1.638	1.040	63,5
2012	1.781	1.412	79,3
Total	10.061	13.131	130,5

Año	Hidrocarburos	Gasto tributario	Resultado (%)
2005	4.100	2.574	62,8
2006	3.900	3.193	81,9
2007	3.700	5.654	152,8
2008	5.800	8.214	141,6
2009	4.100	6.652	162,2
2010	5.900	5.283	89,5
2011	8.200	5.985	73,0
2012	8.700	6.845	78,7
Total	44.400	44.400	100,0

Fuente: Cálculos propios a partir de Contraloría General de la República. (Garay et al, p. 151)
Resultado: Total gasto tributario / Total regalías*100.

argumentos de la Reforma a las regalías establecida a partir del Acto Legislativo 05 de 2011, Ley 1530 de 2012 y sus decretos reglamentarios: en primer lugar, un cambio en las reglas de juego para incorporar al territorio

Tabla 40. Comparación Regalías Pagadas Sector Extractivo en Colombia y Regalías Distribuidas 2005-2012.
En COL\$ miles de millones

Año	Regalías Pagadas	Regalías Distribuidas	(%)
2005	4.718	3.096	65,6
2006	4.664	3.980	85,3
2007	4.887	3.901	79,8
2008	7.268	5.277	72,6
2009	5.371	4.442	82,7
2010	7.234	4.987	68,9
2011	9.838	7.282	74,0
Total	43.980	32.965	75,0

Fuente: Cálculos propios a partir de DNP. Regalías Distribución. 2013.

nacional en la bonanza extractiva de manera equitativa. Esta dado que en el período 2005-2011, el 73% de las regalías directas se concentraban en cinco departamentos, tal como se observa en la tabla 42.

En segundo lugar, se mencionó la importancia de crear una estructura más eficiente para acabar con los problemas de corrupción generados con el uso de las regalías y mejorar la competitividad regional. En este sentido, se menciona que la Procuraduría General de la Nación había abierto hasta el 2010 750 investigaciones contra entidades regionales y municipales por la pérdida de cuatro billones por concepto de regalías. Los procesos comprometían a 48.000 funcionarios, entre ellos 800 alcaldes y 30 gobernadores. Por último, se afirmaba que los recursos de las regalías debían tener un mecanismo de asignación con menor rigidez,

Tabla 41. Regalías Distribuidas del Sector Extractivo. Directas, Indirectas y Total 2005-2012. En COL\$ miles de millones

Tipo de recurso	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total
Hidrocarburos	2.111	2.736	2.606	3.711	2.765	3.210	5.169	22.308
Carbón	421	514	501	763	999	1.020	1.093	5.311
Otros minerales	148	183	304	203	182	184	197	1.401
Regalías Directas	2.680	3.433	3.411	4.677	3.946	4.414	6.459	29.020
Hidrocarburos	368	480	406	523	406	479	701	3.363
Carbón	43,1	62,5	75,5	71,7	86,2	89,5	117	546
Otros minerales	4,9	4,7	8,6	4,9	4,2	4,4	4,9	37
Regalías indirectas	416	547	490	600	496	573	823	3.945
Total de regalías distribuidas	3.096	3.980	3.901	5.277	4.442	4.987	7.282	32.965

Fuente: Cálculos propios a partir de DNP. Regalías Distribución. 2013.

con el propósito de generar condiciones para priorizar proyectos de inversión estratégicos en cada región y departamento⁵.

Como resultado de la reforma, de los COL\$ 9 billones de regalías distribuidas en el 2012, solamente COL\$3 billones se asignaron de manera directa, a entidades territoriales productoras de recursos naturales o aquellas donde se transporta, embarca y exportan estos productos. Una disminución significativa, respecto a los COL\$6,4 billones asignados bajo este mecanismo en el 2011 (tabla 43).

En contrapartida, creció la importancia de las asignaciones indirectas, que pasaron de COL\$823 mil millones en 2011 a COL\$ 3,6 billones en el 2012.

⁵En el capítulo 1 de este informe se examina en detalle el cambio del esquema de regalías, aprobado en 2011.

Tabla 42. Total de Regalías Directas Distribuidas del Sector Extractivo por Departamentos 2005-2012. En COL\$ miles de millones

Departamento	Regalías distribuidas	Porcentaje
Casanare	6.135	21,1
Meta	3.819	13,2
Guajira	3.134	10,8
Huila	2.835	9,8
Arauca	2.021	7,0
Cesar	1.716	5,9
Santander	1.547	5,3
Córdoba	1.319	4,5
Tolima	1.002	3,5
Antioquia	813	2,8
Boyacá	749	2,6
Bolívar	725	2,5
Sucre	684	2,4
Putumayo	499	1,7
Magdalena	342	1,2
Norte de Santander	237	0,8
Cundinamarca	196	0,7
Otros Departamentos	329	1,1
Corporaciones y Corpes	572	2,0
Escalonamiento carbón	211	0,7
Escalonamiento hidrocarburos	135	0,5
Total regalías directas	29.020	100,0

Fuente: Cálculos propios a partir de DNP. Regalías Distribución. 2013

La otra novedad de la reforma es la eliminación del Fondo Nacional de Regalías como entidad encargada de administrar las regalías indirectas y la aparición de tres fondos nuevos encargados de llevar a cabo esta labor, a los cuales se asignó en 2012 los montos que aparecen en la Tabla 45.

Finalmente, El Nuevo Sistema General de Regalías (SGR), asignó al Fondo de Pensiones Territoriales (FPT), un total de COL\$869 mil millones, lo que representa el 9,6% del total de regalías distribuidas y para el Fondo de Ahorro y estabilización económica COL\$1.7 billones, con una contribución del 19,1%.

¿Qué efectos ha causado esta reforma? Si bien la reforma a las regalías apenas comienza su proceso de reglamentación y operación, las denuncias e inconformidades no son pocas. En primer lugar se encuentra el tema de la distribución de recursos. El Departamento Nacional de Planeación ha enfocado sus esfuerzos en demostrar que este esquema es equitativo y que los ingresos de los municipios aumentarán; en promedio, se calcula que las regalías para los departamentos productores pasarán de 280 mil pesos por habitante en el 2011 a 298 mil pesos en el 2012, y, en el caso de los municipios no productores, de 35 mil pesos a 117 mil pesos por habitante. Y además de las regalías directas los municipios productores tendrán pleno acceso a los recursos de los fondos creados. Sin embargo, en los territorios se habla de la incertidumbre en la continuidad de los programas prioritarios en salud, educación y agua potable, que se vienen implementando con estos recursos. Además, se encuentra el tema de las partidas y vigencias futuras comprometidas, lo que en

Tabla 43. Comparación Regalías Directas Distribuidas del Sector Extractivo 2005- 2011 y con el Nuevo Sistema de Regalías. En COL\$ miles de millones

Año	Regalías Directas	Total de Regalías	Porcentaje
2005	2.680	3.096	86,6
2006	3.433	3.980	86,3
2007	3.411	3.901	87,4
2008	4.677	5.277	88,6
2009	3.946	4.442	88,8
2010	4.414	4.987	88,5
2011	6.459	7.282	88,7
2012	3.001	9.099	41,5

Peso de las Regalías Directas antes de la Reforma.

Fuente: Cálculos propios a partir de DNP. Regalías Distribución. 2013

Peso de las Regalías Directas después de la Reforma.

Tabla 44. Comparación Regalías Indirectas Distribuidas del Sector Extractivo 2005- 2011 y con el Nuevo Sistema de Regalías. En COL\$ miles de millones

Año	Regalías Indirectas	Total de Regalías	Porcentaje
2005	416	3.096	13,4
2006	547	3.980	13,7
2007	490	3.901	12,6
2008	600	5.277	11,4
2009	496	4.442	11,2
2010	573	4.987	11,5
2011	823	7.282	11,3
2012	3.665	9.099	40,3

Peso de las Regalías Indirectas en el antiguo sistema de distribución.

Fuente: Cálculos propios a partir de DNP. Regalías Distribución. 2013

Peso de las Regalías Indirectas después de la Reforma.

Tabla 45. Distribución de las Regalías Indirectas Sistema General de Regalías 2012. En COL\$ miles de millones

Fondo	Monto Asignado 2012	Participación
Fondo de Desarrollo Regional (FDR)	778	8,6
Fondo de Compensación Regional (FCR)	1.433	15,7
Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación	869	9,6
Total regalías distribuidas	9.099	100,0

Fuente: Cálculos propios a partir de DNP. Regalías Distribución. 2013

Tabla 46. Distribución de las Fondos de Pensiones Territoriales y Ahorro Sistema General de Regalías 2012. En COL\$ miles de millones

Fondo	Monto Asignado 2012	Participación
Fondo de Pensiones Territoriales	869	9,6
Fondo de Ahorro Y Estabilización	1.738	19,1
Total de Regalías	9.099	100

Fuente: Cálculos propios a partir de DNP. Regalías Distribución. 2013

definitiva puede traer como consecuencia una crisis fiscal de grandes proporciones.

El escenario se complica, pues contrario a lo que se esperaba, los municipios que recibían regalías indirectas a través del Fondo Nacional de Regalías, tampoco están conformes con la reforma, puesto que, con la entrada en vigencia del SGR, se generó la expectativa de que iban a aumentar los recursos para inversión. Sin embargo, de acuerdo con Gilberto Toro, Presidente de Fedemunicipios, en el 2012, a 170 municipios no se les asignó un solo peso, hubo un número importante que

recibieron menos de 10 millones de pesos, 150 recibieron más o menos un millón y 45 que sólo podrán contar con menos de 100 mil pesos, como es el caso de Neira (Caldas) con 564 pesos, lo cual resulta absurdo.

Otro asunto es el de la pretendida extensión de los recursos de las regalías a los diferentes departamentos del país, la cual, por lo menos en el 2012 se ha dado en las partidas asignadas al Fondo de Compensación Regional (FCR) que, de acuerdo con la información del DNP, muestra una concentración en los recursos menor a la del antiguo sistema de regalías (tabla 47 y Tabla 47A).

A pesar de esto, cuando se analiza la equidad en la asignación de recursos del nuevo Sistema General de Regalías (SGR), a través de Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCADS), se observa un comportamiento preocupante. De un total de COL\$1,2 billones aprobados, según datos del DNP, para el desarrollo de proyectos, la Región Pacífica apenas se lleva el 14,1% y los Llanos Orientales el 6,1%, estas regiones además de estar integradas por algunos de los departamentos con mayor pobreza en Colombia, tienen una de las tasas de participación más alta en la producción de minerales e hidrocarburos en el país⁶.

Finalmente, un elemento de discusión relacionado con el papel de los OCAD en la asignación de recursos de regalías es la pérdida de la autonomía de los municipios

⁶En la Región Pacífica se ubican departamentos como Chocó y Nariño, que cuentan con tasas de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), superiores al 75% según datos del DANE para el 2011, y aportan el 45% y el 18% del oro exportando en el país, respectivamente. En el segundo caso, se encuentra el departamento de Arauca con un NBI de 65% y un aporte del 16% del petróleo que se extrae en el país.

Tabla 47. Distribución de los Recursos Fondo de Compensación Regional por Departamento. Sistema General de Regalías 2012. En COL\$ miles de millones

Departamento	Monto Asignado	Participación
Córdoba	107.762.196.539	7,5
Nariño	88.948.225.810	6,2
Antioquia	87.844.603.665	6,1
Bolívar	85.580.465.937	6,0
Cauca	76.506.511.169	5,3
La Guajira	72.279.617.815	5,0
Magdalena	67.373.727.770	4,7
Sucre	66.916.337.089	4,7
Boyacá	62.170.870.122	4,3
Cesar	57.471.480.886	4,0
Huila	57.012.839.974	4,0
Chocó	54.801.622.128	3,8
Norte de Santander	53.227.880.206	3,7
Cundinamarca	47.316.808.149	3,3
Valle del Cauca	45.529.478.362	3,2
Caquetá	37.906.144.079	2,6
Tolima	37.805.331.309	2,6
Santander	35.838.086.082	2,5
Atlántico	32.076.617.653	2,2
Putumayo	31.922.490.068	2,2
Casanare	28.764.956.407	2,0
Arauca	26.513.651.376	1,8
Meta	23.090.659.136	1,6
Caldas	22.190.146.679	1,5
Guaviare	18.646.720.177	1,3
Vichada	18.590.849.886	1,3
Risaralda	16.358.060.630	1,1

Fuente: Cálculos propios a partir de DNP. Regalías Distribución. 2013

Tabla 47A. Distribución de los Recursos Fondo de Compensación Regional por Departamento. Sistema General de Regalías 2012. En COL\$ miles de millones

Departamento	Monto Asignado	Participación
Archipiélago de San Andrés	15.775.975.564	1,1
Amazonas	15.477.210.114	1,1
Quindío	15.279.793.659	1,1
Vaupés	13.534.991.019	0,9
Guainía	13.348.057.956	0,9
Bogotá, D.C.	0	-
Total	1.433.862.407.414	100,0

Fuente: Cálculos propios a partir de DNP. Regalías Distribución. 2013

Tabla 48. Distribución de los Recursos OCADS por Región Sistema General de Regalías 2012. En COL\$ miles de millones

Regional	Presupuesto	Monto Aprobado	Participación
Caribe	537.134	517.297	40,0
Centro Oriente	287.532	220.228	17,0
Pacífico	312.734	182.637	14,1
Eje Cafetero	183.356	175.734	13,6
Centro Sur	180.874	118.073	9,1
Llanos	137.406	78.533	6,1
Total	1.639.036	1.292.502	100,0

Fuente: Cálculos propios a partir de DNP. Regalías Distribución. 2013

para definir las áreas prioritarias de inversión. La principal preocupación es que la reforma le otorga mayor poder de decisión a los departamentos y el gobierno central. Esto se deduce de la distribución asignada por el DNP a los recursos asignados para el avance del Fondo de de Compensación Regional (FCR): de un total de COL\$1.4 billones, los proyectos de impacto regional se llevan el 60%, los departamentos por su parte, tienen el 30% y los municipios apenas el 10%.

Tabla 49. Distribución de las Recursos Fondo de Compensación Regional Sistema General de Regalías 2012. En COL\$ miles de millones

Fondo	Monto Asignado 2012	Participación (%)
Fondo de Compensación Regional (FCR)	1.433	100,0
Proyectos de Impacto Regional	860	60,0
Proyectos de Impacto Departamental	430	30,0
Proyectos de Impacto municipal	143	10,0

Fuente: Cálculos propios a partir de DNP. Regalías Distribución. 2013

A lo anterior se suma, la percepción de los mandatarios locales de que esta reforma en realidad se utilizó para quitar recursos del gasto social a los municipios y trasladarlos a las cuentas del gobierno central para cubrir el desfinanciamiento fiscal que, tal como se mencionó anteriormente, se destinaron al Fondo de Ahorro y Estabilización Económica y al Fondo de Pensiones Territoriales (FPT) (28.9% de las regalías distribuidas por el DNP bajo el SGR), lo que en términos absolutos representa COL\$2,6 billones de un total de COL\$9 billones. Con esto, aumentará la dependencia de la mayoría de entidades territoriales con respecto al gobierno

central, lo que conducirá a que la brecha interregional se ensanche.

¿Qué alternativas existen ante este panorama tan negativo? Los datos mostrados hasta el momento sobre la renta extractiva apoyan la tesis planteada en el Reporte del Sector Extractivo en Colombia 2005-2010 (Gaitán, 2011, p. 54), sobre la necesidad de revisar la participación del país en los ingresos que recibe por parte de las empresas que hacen parte de este sector. Un asunto que hasta el momento no se ha tocado, pese a las graves consecuencias que esto tiene para la viabilidad fiscal del país.

También se considera importante discutir la viabilidad de los montos establecidos en el Sistema General de Regalías (SGR) y definir los controles que efectúa el Estado a las empresas que explotan los recursos, así como el cálculo de los montos que se cobran, asuntos que han sido minimizados en el debate sobre la renta extractiva.

Hay que advertir que en la mayoría de los casos, cuando se presentan este tipo de análisis, se afirma por parte de las empresas mineras y de hidrocarburos, que no se tienen en cuenta todos los ingresos que genera el sector, ni las obligaciones que debe cumplir para su operatividad en el país. Un elemento indispensable sería avanzar en la construcción de marcos de transparencia en la información, de manera que se pueda llegar a conclusiones más precisas sobre el tema, además de profundizar el análisis en el escenario local, tal como lo han hecho otros países de la región, que incluso cuentan con datos sobre el papel de la industria extractiva en el desarrollo municipal.

Otro asunto de importancia, es la estimación de los impactos sociales y ambientales ocasionados por la minería y los hidrocarburos, como un componente básico de la renta extractiva. En el país no existen aún estudios sistemáticos que indiquen los daños en salud, movilidad, capacidad económica y destrucción del ecosistema existente, que originan las exploraciones y explotaciones en el territorio, a pesar de las denuncias y algunas evidencias en diferentes zonas del país. Este es un reto en el corto plazo, que debe ser asumido para las entidades del Estado.

Un escenario propicio para ello es la Iniciativa de Transparencia en la Industria Extractiva (EITI), a la cual, el gobierno nacional ha adherido oficialmente y que se espera sea puesta en marcha en el país en los próximos meses. Sin duda, este es un escenario para que las empresas mineras y de hidrocarburos, el gobierno nacional y la sociedad civil acuerden marcos de acción claros y verificables para el desarrollo de un sector extractivo sostenible.

2. EL SECTOR EXTRACTIVO Y SU CONTRIBUCIÓN AL DESARROLLO

Uno de los temas de mayor debate cuando se habla del extractivismo es su relación con los índices de pobreza y desigualdad que experimentan los países con una estructura económica basada en la explotación de minerales e hidrocarburos. Si bien se acepta que este sector no puede responsabilizarse como único determinante del desarrollo, se parte del punto de vista de que los recursos que genera y su dinámica deben contribuir a mejorar la calidad de vida y el bienestar de la población.

Esta percepción es acogida por el Plan Nacional de Desarrollo 2012- 2014 (DNP, p. 248), que plantea de manera clara la estrategia para vincular el sector extractivo a la reducción de la pobreza en el país, cuando afirma: "Dentro de las cinco locomotoras está la minero-energética, que es la base para la generación de ingresos, la inversión en programas de lucha contra la pobreza y la prosperidad social del país en general, y de los territorios, en particular, especialmente, en aquellos que cuentan con mayores niveles de producción. En este sentido si Colombia le saca partido a su bonanza minera puede dar el gran salto en materia de crecimiento, infraestructura, y, sobre todo, reducir los vergonzosos índices de pobreza que existen en el país; y agrega: "una minería responsable, una minería sostenible debe conducir en últimas a un desarrollo igualmente sostenible y con justicia social". (El Espectador; 2012; P 8).

A pesar del optimismo mostrado por el gobierno nacional, el Reporte del Sector Extractivo en Colombia 2005-2012 señala que el análisis de los resultados en materia de pobreza en el país en los últimos años del auge extractivo no logran sacar a Colombia del club de países con mayor pobreza en la región; por el contrario, se aprecia un comportamiento negativo en indicadores de desigualdad social y territorial, empleo e ingresos y oportunidades para la población. Con ello, queda claro que en este período se perdió el bono de desarrollo. ¿Qué argumentos sustentan esta afirmación?

En materia de pobreza, el porcentaje de personas en esta condición en Colombia para el 2012, según estadísticas del DANE,

se ubicó en 32,7%, cifra menor en 1,4% a la registrada en el 2011, cuando era de 34,1%. Si se compara este valor con el 2005, se encuentra una reducción de 10 puntos porcentuales, una cifra importante que el gobierno nacional ha mostrado como un logro de la política social. Sin embargo, la situación se torna negativa cuando se analiza el comportamiento de la pobreza en los departamentos donde se concentra la mayor actividad de explotación y explotación, los índices de condiciones y calidad de vida son muy inferiores al promedio del país, tal como se presenta en la siguiente tabla.

Tabla 50. Tasa de pobreza Colombia y los Departamentos con mayor producción extractiva

Departamento	2005	2010	2012
Chocó	75,6	73,9	68,6
Putumayo	71,9	68,4	64,2
Nariño	69,3	66,8	62,7
Córdoba	65,2	61,5	58,3
La Guajira	67,3	61,5	57,6
Boyacá	60,2	54,5	52,6
Cesar	62,8	56,3	50,6
Casanare	45,6	41,8	40,2
Arauca	51,3	42,9	39,7
Meta	53,2	42,7	39,3
Cundinamarca	52,9	42,5	38,9
Colombia	56,2	41,5	37,8

Fuente: DANE. Informes de Pobreza 2013.

En materia de desigualdad, las situación es similar: el Coeficiente de Gini, presenta avances a cuentagotas. En el área rural los resultados son vergonzosos, llegando a

cifras de 0,87, lo que en realidad evidencia el problema de la tierra que se vive en el territorio nacional. Hay que recordar que uno de los compromisos del Presidente Santos ligado a la locomotora minero-energética era el de sacar a Colombia de la lista de países con mayor desigualdad en América Latina y el mundo. Pese a ello, los resultados muestran que en los departamentos con mayor actividad extractiva, se presentan niveles de GINI más altos que el promedio nacional (tabla 51). Sin duda, una de las tareas pendientes del país es traducir su crecimiento económico y, en especial, la pretendida bonanza extractiva en mayores condiciones para disminuir las brechas existentes en la población.

Tabla 51. GINI Colombia y los Departamentos con mayor producción Extractiva

Departamento	2005	2010	2012
La Guajira	0,64	0,65	0,63
Córdoba	0,67	0,65	0,62
Cesar	0,63	0,62	0,62
Chocó	0,67	0,64	0,60
Nariño	0,65	0,62	0,60
Casanare	0,65	0,63	0,60
Putumayo	0,62	0,61	0,59
Boyacá	0,62	0,61	0,59
Arauca	0,62	0,6	0,59
Meta	0,64	0,61	0,59
Cundinamarca	0,62	0,59	0,55
Colombia	0,60	0,56	0,54

Fuente: DANE. Informes de Pobreza 2013.

En cuanto a las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), tomando como referencia los datos del Reporte sobre el Sector Extractivo en Colombia 2005-2010 y la actualización de este indicador realizada por el DANE para el 2012, se observa que, si bien la mayoría de departamentos con mayor producción de minerales e hidrocarburos han reducido el NBI en los últimos años, este indicador arroja aún cifras muy altas en comparación con el resultado del país. Incluso en Chocó y Nariño, el NBI aumentó en el período 2005-2012.

Tabla 52. NBI Colombia y los Departamentos con mayor producción Extractiva

Departamento	2005	2012
La Guajira	66,8	65,2
Córdoba	69,3	59,0
Cesar	47,4	44,7
Chocó	78,3	79,1
Nariño	42,9	43,7
Casanare	41,8	35,5
Putumayo	40,3	36,1
Boyacá	38,7	30,7
Arauca	42,9	35,9
Meta	39,6	25,0
Cundinamarca	30,7	21,3
Colombia	44,5	27,7

Fuente: DANE. Informes de Pobreza 2013..

¿Y el empleo? El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 enfatiza en el desarrollo de instrumentos que posibiliten una mayor empleabilidad, emprendimiento y generación de ingresos. La meta es generar 2 millones y medio de puestos de trabajo y bajar el desempleo a un dígito al terminar el período del actual gobierno. Para lograr esto propone

crear un conjunto de dispositivos que contribuyan a aumentar la competitividad, el desarrollo empresarial y la generación de empleo en las cinco locomotoras para la prosperidad. Sin embargo, ante la baja capacidad de respuesta de sectores como la innovación y la infraestructura, la crisis de la industria y los resultados a cuentagotas en agricultura, el empleo quedó en manos de los sectores de servicios y extractivo.

Del primero, hay que decir que tradicionalmente ha contado con una participación alta en la creación de puestos de trabajo. En cuando al segundo, está demostrado a través de análisis y estudios en Colombia y el exterior que es una actividad de gran capital intensivo pero de baja capacidad de absorción laboral directa. De hecho, en el período 2005-2012, el aporte del sector extractivo al empleo fue de apenas 15.000 nuevos puestos de trabajo en medio de una necesidad de más de 3,5 millones de personas que buscaron trabajo en otras actividades y de 2,5 millones de desempleados. (Gaitán, 2011). En el 2012, la situación no cambió, en promedio, la minería y los hidrocarburos participaron en el 1,0% del total de ocupados en el país, según datos del DANE.

Respecto a la calidad del empleo generado por el sector extractivo, la Escuela Nacional Sindical (ENS), revela en su informe algunos datos importantes (2012). En ese año, el 32% de los trabajadores mineros devengaban menos de un salario mínimo legal, el 38% ganaban menos de dos salarios mínimos legales mensuales y el 26% tenía un salario superior a dos mínimos, la mayoría ubicados en las empresas del petróleo, el níquel y de la gran minería del carbón, que son

Tabla 53. Ocupados por Rama de Actividad Colombia. Términos Absolutos y %

Ramas de Actividad	2002	%	2005	%	2012	%
No informa	31	0,2	3	0,0	10	0,0
Agricultura, pesca, ganadería, caza y silvicultura	3.254	20,5	3.510	21,0	3.816	18,0
Explotación de Minas y Canteras	176	1,1	214	1,3	186	0,9
Industria manufacturera	2.063	13,0	2.289	13,7	2.740	12,9
Suministro de Electricidad Gas y Agua	82	0,5	85	0,5	122	0,6
Construcción	735	4,6	811	4,8	1.284	6,1
Comercio, hoteles y restaurantes	4.089	25,7	4.066	24,3	5.706	26,9
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	1.034	6,5	1.202	7,2	1.665	7,9
Intermediación financiera	197	1,2	205	1,2	261	1,2
Actividades Inmobiliarias	693	4,4	795	4,7	1.468	6,9
Servicios comunales, sociales y personales	3.538	22,3	3.569	21,3	3.934	18,6
Ocupados Total Nacional	15.894	100,0	16.746	100,0	21.192	100,0

Fuente: DANE. 2013. Indicadores Sociales. Laboral (%)

Tabla 54. Total de Empleos y Subcontratación Empresas Extractivas en Colombia 2011

Empresa	Total de Empleados	Empleados Subcontratados	%
Correjón	9.800	4.600	46,9
Pacífico Rubiales	8.266	7.741	93,6
Drumond	8.000	3.600	45,0
Prodeco	3.800	2.500	65,8
Consorcio Minero Unido	1.466	1.123	76,6
Carbones La Jagua	1.202	400	33,3
Total	32.534	19.964	61,4

Fuente: ENS. 2012. Informes.

las únicas que cuentan con la presencia de sindicatos con alguna capacidad de negociar sus condiciones de remuneración y de trabajo.

Lo anterior, también explica la utilización creciente de trabajadores tercerizados, particularmente en la gran minería del petróleo, el níquel y el carbón, condición que no permite que los trabajadores que se vinculan de esta manera puedan ejercer realmente los derechos de libertad sindical y, por tanto, incidir en sus condiciones de contratación y empleo. En la mayoría de los casos, los trabajadores tercerizados tienen contratos de trabajo a término fijo o por obra realizada, o firman contratos de trabajo en blanco que luego los administradores de las empresas terminan por llenar, una vez deciden de manera unilateral dar por terminada la relación laboral. (ENS, 2011).

Las estadísticas presentadas anteriormente, indicativas de la alta tercerización del empleo en el sector extractivo, han estado detrás del conflicto obrero patronal que se ha vivido en Puerto Gaitán, Meta, como lo ha denunciado la Unión Sindical Obrera (USO): "Los trabajadores cansados de las continuas violaciones a sus derechos y a los compromisos asumidos por la empresa Pacific Rubiales, tomaron la decisión de declararse en Asamblea Permanente y solicitar la presencia de la Unión Sindical Obrera, a la cual se afiliaron de manera inmediata, para que fuera su representante y vocero ante las empresas y el gobierno" (Forero; 2012).

Los resultados presentados anteriormente han hecho que el debate sobre la contribución

del sector extractivo al desarrollo nacional aumente y se dirija hacia el análisis de las condiciones que se viven en los municipios y departamentos con alta producción de minerales e hidrocarburos. Los resultados de estos trabajos sin embargo, son contradictorios. Perry y Olivera (Citado en Rudas; 2012) encuentran que la producción de petróleo y carbón ha tenido un impacto positivo y significativo sobre el crecimiento del ingreso per cápita en los municipios. Sin embargo, en el caso de los departamentos muestran que, aunque hay un efecto positivo del carbón sobre el crecimiento, se presenta una relación negativa con la producción de hidrocarburos. Igualmente señalan que las regalías parecen tener un impacto positivo en el crecimiento en los municipios, pero negativo en el caso de los departamentos. Sugieren que estas diferencias, y en particular la existencia de los efectos de “maldición” de los recursos naturales en algunos casos, se originan en las entidades territoriales que dependen excesivamente del petróleo, debido a que las regalías del petróleo son mucho mayores que las del carbón. Resalta el caso de los departamentos de Arauca, Casanare y Guajira, en los cuales había escasa actividad económica y bajo desarrollo institucional cuando sobrevino el boom del petróleo, reflejándose esto en un pobre desempeño económico y notorios problemas de captura de rentas, corrupción e ineficiencia en el uso de las regalías.

Rudas (2012), por su parte, publicó un documento titulado “La locomotora minera ¿Crecimiento compatible con la adaptación al cambio climático?”⁷, en el que analiza

entre otras cuestiones las condiciones de vida, mortalidad infantil, NBI y violencia en las entidades territoriales con mayor producción de carbón y oro, llegando a la conclusión de que el crecimiento minero no ha propiciado un desarrollo efectivo en el país. De hecho, los resultados demuestran que al contrastar en cada uno de estos departamentos el promedio de los indicadores para los municipios mineros con el del resto de municipios del mismo departamento, se encuentra igualmente diferencias importantes en contra de los primeros. Los municipios productores de carbón presentan niveles de mortalidad infantil y de pobreza que, aunque no son significativamente mayores que el resto de municipios de los respectivos departamentos, sí están por encima de ellos. Pero en el caso de los municipios de Antioquia que producen el oro encuentra que tienen niveles de violencia, mortalidad infantil y pobreza significativamente mayores que el resto de municipios no mineros del mismo departamento. Mientras tanto en Chocó, Córdoba y Bolívar estos mismos indicadores no presentan diferencias significativas entre los municipios mineros y los no mineros, aunque sí reportan, en promedio, valores que reflejan más bajas condiciones de vida de la población, las cuales, de por sí, ya son significativamente peores que las del resto de municipios del país. Este comportamiento tiene una situación aún más grave en el caso de la violencia en los municipios mineros de Córdoba y Bolívar, en donde sí son significativamente mayores que en el resto de municipios de estos mismos departamentos.

7 Para mayor información sobre este trabajo consultar el siguiente link <http://www.colombiapuntomedio.com/Visualizar/>

[tabid/79/ArticleId/367/Algo-anda-mal-La-mineria-no-es-una-panacea-para-el-desarrollo-social-o-el-equilibrio-fiscal.aspx](http://www.colombiapuntomedio.com/Visualizar/tabid/79/ArticleId/367/Algo-anda-mal-La-mineria-no-es-una-panacea-para-el-desarrollo-social-o-el-equilibrio-fiscal.aspx)

Teniendo como base los argumentos presentados anteriormente, y los ejercicios realizados en el Reporte sobre el Sector Extractivo 2005-2010, a continuación se presenta un análisis sobre el comportamiento de los componentes que hacen parte del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) 2012

en los municipios y departamentos del país que tienen mayor producción de carbón, oro y petróleo, con el propósito de establecer la contribución del sector extractivo al desarrollo de estas entidades territoriales. En la tabla 30 se encuentra la lista de municipios seleccionados para este trabajo.

Tabla 55. Municipios Mineros y Petroleros analizados

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	PRODUCTO	PRODUCCIÓN	PARTICIP. TOTAL NACIONAL
CESAR	LA JAGUA DE IBIRICO	CARBÓN	23.198.580	25,5
GUAJIRA	ALBANIA	CARBÓN	19.842.912	21,9
CESAR	CHIRIGUANÁ	CARBÓN	11.051.140	12,2
GUAJIRA	BARRANCAS	CARBÓN	10.857.497	12,0
CESAR	AGUSTÍN CODAZZI	CARBÓN	7.113.205	7,8
CESAR	EL PASO	CARBÓN	6.039.960	6,7
GUAJIRA	HATONUEVO	CARBÓN	5.438.534	6,0
NORTE DE SANTANDER	CÚCUTA	CARBÓN	832.071	0,9
CESAR	BECERRIL	CARBÓN	714.313	0,8
BOYACÁ	SAMACÁ	CARBÓN	514.768	0,6
NORTE DE SANTANDER	SARDINATA	CARBÓN	468.352	0,5
NORTE DE SANTANDER	EL ZULIA	CARBÓN	408.348	0,4
CÓRDOBA	PUERTO LIBERTADOR	CARBÓN	335.665	0,4
CUNDINAMARCA	CUCUNUBÁ	CARBÓN	330.978	0,4
BOYACÁ	SOGAMOSO	CARBÓN	313.691	0,3
CUNDINAMARCA	LENGUAZQUE	CARBÓN	312.666	0,3
CUNDINAMARCA	SUTATAUSA	CARBÓN	288.932	0,3
BOYACÁ	PAIPA	CARBÓN	228.919	0,3
BOYACÁ	SOCHA	CARBÓN	205.290	0,2
BOYACÁ	RÁQUIRA	CARBÓN	153.154	0,2
ANTIOQUIA	EL BAGRE	ORO	4.315.313	8,9
CHOCÓ	NÓVITA	ORO	4.286.915	8,8
ANTIOQUIA	CAÑASGORDAS	ORO	3.921.655	8,1
CHOCÓ	UNIÓN PANAMERICANA	ORO	3.259.619	6,7

Fuente: DNP. 2012. Indicadores Sociodemográficos. Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) por municipio y departamento Sistema de Información Minero Colombiano (SIMCO). Estadísticas de Producción Carbón y Oro 2012. Asociación Colombiana de Ingenieros de Petróleos (ACIPET). Boletín Estadístico 2012. Producción de Crudo. Cifras de producción de carbón en Toneladas (TN)
Cifras de producción de oro en Kilogramos (KG)

Tabla 55A. Municipios Mineros y Petroleros analizados

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	PRODUCTO	PRODUCCIÓN	PARTICIP. TOTAL NACIONAL
ANTIOQUIA	CAUCASIA	ORO	2.513.948	5,2
ANTIOQUIA	TARAZÁ	ORO	2.439.458	5,0
ANTIOQUIA	SEGOVIA	ORO	1.852.997	3,8
CHOCÓ	TADÓ	ORO	1.722.736	3,5
ANTIOQUIA	ZARAGOZA	ORO	1.709.915	3,5
CHOCÓ	ISTMINA	ORO	1.704.410	3,5
ANTIOQUIA	REMEDIOS	ORO	1.553.780	3,2
CHOCÓ	QUIBDÓ	ORO	1.438.857	3,0
CHOCÓ	SIPÍ	ORO	1.237.442	2,5
CHOCÓ	EL CANTÓN DEL SAN PABLO	ORO	1.181.820	2,4
BOLÍVAR	MORALES	ORO	1.120.937	2,3
CALDAS	MARMATO	ORO	964.759	2,0
CAUCA	TIMBIQUÍ	ORO	947.662	1,9
ANTIOQUIA	VEGACHÍ	ORO	864.883	1,8
BOLÍVAR	SANTA ROSA DEL SUR	ORO	854.817	1,8
CHOCÓ	CONDOTO	ORO	673.907	1,5
META	PUERTO GAITÁN	PETRÓLEO	279.055	28,5
META	CASTILLA	PETRÓLEO	108.215	11,0
CASANARE	AGUAZUL	PETRÓLEO	48.544	5,0
META	ACACÍAS	PETRÓLEO	47.996	4,9
ARAUCA	ARAUQUITA	PETRÓLEO	45.985	4,7
SANTANDER	BARRANCABERMEJA	PETRÓLEO	35.473	3,6
BOYACÁ	PUERTO BOYACÁ	PETRÓLEO	24.366	2,5
ANTIOQUIA	YONDÓ	PETRÓLEO	23.387	2,4
CASANARE	TAURAMENA	PETRÓLEO	17.305	1,8
CASANARE	YOPAL	PETRÓLEO	17.295	1,8
PUTUMAYO	VILLAGARZÓN	PETRÓLEO	15.104	1,5
TOLIMA	MELGAR	PETRÓLEO	14.027	1,4
SANTANDER	PUERTO WILCHES	PETRÓLEO	13.439	1,4
ARAUCA	ARAUCA	PETRÓLEO	13.241	1,4

Fuente: DNP. 2012. Indicadores Sociodemográficos. Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) por municipio y departamento
Sistema de Información Minero Colombiano (SIMCO). Estadísticas de Producción Carbón y Oro 2012.
Asociación Colombiana de Ingenieros de Petróleos (ACIPET). Boletín Estadístico 2012. Producción de Crudo.
Cifras de producción de carbón en Toneladas (TN)
Cifras de producción de oro en Kilogramos (KG)

Tabla 55A. Municipios Mineros y Petroleros analizados

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	PRODUCTO	PRODUCCIÓN	PARTICIP. TOTAL NACIONAL
META	VILLAVICENCIO	PETRÓLEO	13.017	1,3
PUTUMAYO	ORITO	PETRÓLEO	10.216	1,0
MAGDALENA	PURIFICACIÓN	PETRÓLEO	9.844	1,0
CASANARE	TRINIDAD	PETRÓLEO	7.689	0,8
PUTUMAYO	PUERTO ASIS	PETRÓLEO	6.721	0,7
HUILA	PALERMO	PETRÓLEO	6.463	0,7

Fuente: DNP. 2012. Indicadores Sociodemográficos. Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) por municipio y departamento Sistema de Información Minero Colombiano (SIMCO). Estadísticas de Producción Carbón y Oro 2012. Asociación Colombiana de Ingenieros de Petróleos (ACIPET). Boletín Estadístico 2012. Producción de Crudo. Cifras de producción de carbón en Toneladas (TN)
Cifras de producción de oro en Kilogramos (KG)

Los resultados obtenidos permiten señalar cuatro conclusiones centrales. Primero, no existe una relación directa entre explotación extractiva y desarrollo en los municipios y departamentos. Por el contrario, los territorios con alta producción minera y de hidrocarburos, cuentan con condiciones de pobreza medida bajo el enfoque del IPM significativamente mayores a las del resto del país. En promedio estos municipios tienen el 69,8% de su población con baja calidad de vida, mientras que el indicador nacional se ubica en 49,6%, tal como se observa en la tabla 56. En términos absolutos significa que de un total de 2.847.185 habitantes que residen en estos territorios, 1.987.335 cuentan con tres o más privaciones en los componentes de educación, salud, empleo y dotación habitacional.

Al descomponer las cifras presentadas en la tabla, se observa que los municipios donde se explota oro cuentan con la mayor brecha respecto al promedio nacional, con el 81,6% de población en situación de pobreza, seguido de los municipios productores de carbón con el 66,1% y los municipios petroleros con el 61,8%. Como casos emblemáticos que evidencian la

Tabla 56. IPM Municipios extractivos, no extractivos y promedio nacional

Municipios	IPM
Municipios productores de oro	81,6%
Total de municipios analizados	69,8%
Municipios productores de carbón	66,1%
Municipios productores de petróleo	61,8%
Promedio nacional	49,6%

Fuente: Cálculos propios a partir del IPM DNP 2012.

situación de la pobreza en las zonas mineras y petroleras del país se encuentran los siguientes: Nóvita y Unión Panamericana, ambos en el Chocó, tienen el 25% de la producción de oro en el país; sin embargo, el porcentaje de pobreza es superior al 98%. Igual suerte corren los municipios de la Jagua de Ibirico y Chiriguana en el Cesar, de donde se extrae el 37% del carbón colombiano, con un nivel de privación en servicios básicos de su población, superior al 70%. Finalmente, en petróleo, el municipio de Puerto Gaitán, responsable del 28% de los barriles de crudo colombiano, tiene un nivel de pobreza del 80%.

Este último dato es importante porque en la mayoría de estudios que se han hecho sobre el impacto del petróleo en la calidad de vida de la población: (Cárdenas 2010), (Perry; 2011), Urrutia (2012), Ministerio de Minas y Energía (2012), se afirma que existe evidencia estadística suficientemente significativa que permiten señalar una relación positiva entre la explotación de crudo y el desarrollo de los habitantes en los territorios de influencias de esta actividad, en términos monetarios y de acceso a servicios básicos que contribuyen a mejorar sus condiciones de vida.

Respecto a la situación en los departamentos con alta producción minera y de hidrocarburos en Colombia sucede algo similar: presentan un porcentaje de pobreza superior respecto al comportamiento nacional. En promedio el IPM se situó en 61,4% mientras que en el país este índice, como ya se ha mencionado, está en 49,6%. Analizando la incidencia de la pobreza por productos, se encuentra que los departamentos carboníferos concentran los mayores problemas de baja calidad de vida con un promedio de 64,0%, seguido de los departamentos con explotaciones de oro en los que se registra el 62,7% y los departamentos petroleros con el 58,5%.

Como casos que evidencian el escenario descrito se encuentran los departamentos de Cesar y Guajira, en los que se encuentra el 88% del carbón nacional. Su nivel de pobreza se ubica en 66,7% y 79,8% respectivamente. La situación es peor en el Chocó, que participa con el 32% de la producción de oro en el país y el 90% de su población en malas condiciones de vida. Por último, en petróleo, el Meta tiene el 45% del crudo que actualmente se extrae

Tabla 57. IPM Departamentos extractivos, no extractivos y promedio nacional

Departamentos	IPM 2012
Departamentos productores de oro	62,7%
Total departamentos analizados	61,4%
Departamentos productores de carbón	64,0%
Departamentos productores de petróleo	58,5%
Promedio nacional	49,6%

Fuente: Cálculos propios a partir del IPM DNP 2012.

en Colombia, sin embargo, el 55% de sus habitantes son pobres.

En segundo lugar, los datos obtenidos del IPM permiten señalar que los municipios y departamentos mineros y petroleros presentan mayores niveles de pobreza que los municipios y departamentos en donde esta actividad no se encuentra extendida. Con ello, queda en entredicho la política de desarrollo extractivo implementada en los últimos años por los gobiernos de turno, según la cual el crecimiento del sector genera ingresos para luchar efectivamente contra la pobreza, primero, en los territorios donde se lleva a cabo la explotación, y seguidamente en el escenario nacional, favoreciendo también la distribución del ingreso, la riqueza y la equidad regional.

En efecto, en términos relativos los municipios que no cuentan con una base minera ni petrolera importante como fuente de ingresos y como elemento básico de su economía local, registran en promedio un nivel de pobreza

medida bajo el IPM de 49,1%, cifra menor al promedio nacional y a la registrada en los municipios en donde se encuentra focalizada la producción de carbón, oro y petróleo. Cuando se analizan los datos a nivel departamental, el comportamiento es igual al descrito anteriormente, aunque con menor brecha entre departamentos mineros y petroleros y aquellos que no lo son. El primer grupo, cuenta con un nivel de pobreza mayor al segundo cercano a los 7 puntos porcentuales, tal como se muestra en la tabla 58.

En tercer lugar, los recursos de la minería y los hidrocarburos en los municipios y departamentos con producción extractiva del país tampoco han servido para garantizar el acceso de su población al sistema escolar. De hecho, el componente educativo del IPM muestra que en estos

territorios es donde se presenta la mayor privación de las personas en los indicadores de logro escolar, analfabetismo y asistencia escolar, comparados con los municipios y departamentos no mineros y petroleros y el promedio nacional, de acuerdo con los datos presentados en la tabla 34.

El análisis, según estadísticas del IPM para el 2012 indica que existe una relación directa entre la producción de minerales e hidrocarburos y la privación escolar. De hecho, el 78,8% de los hogares pertenecientes a municipios con mayor explotación minera y de hidrocarburos del país, cuentan con uno o más miembros que no han alcanzado el logro escolar⁸; en el 28,8% hay una persona de 15 años o más que no sabe leer ni escribir; el 15,4% tiene un menor o más de 6 a 16 años que no asiste a un establecimiento educativo y el 35,3% presenta por lo menos un menor de 7 a 17 años con nivel educativo inferior al establecido para su edad. Por productos, la situación descrita se agrava cuando se considera por aparte los municipios con explotación de oro. En los territorios con carbón y petróleo, aunque los indicadores de privación escolar son más bajos, no dejan de ser preocupantes.

Para dar una idea de la magnitud de los datos mencionados anteriormente, hay que decir que el promedio nacional del IPM 2012 indica que el porcentaje de privación escolar en los hogares del país es de 63,6%, en analfabetismo el 19,8%, la inasistencia escolar rondó el 9,5% y el rezago escolar se ubicó en 28,6%. Por el lado de los municipios con baja o nula capacidad extractiva,

⁸Escolaridad promedio de las personas de 15 años y más que pertenecen al hogar. La tasa media nacional es de 9 años.

Tabla 58. Comparación IPM Municipios y Departamentos extractivos, no extractivos y promedio nacional

Municipios	IPM 2012
Municipios productores de oro	81,6%
Municipios analizados	69,8%
Municipios productores de carbón	66,1%
Municipios productores de petróleo	61,8%
Municipios no mineros ni petroleros del país	57,4%
Promedio nacional	49,6%
Departamentos	IPM 2012
Departamentos productores de oro	62,7%
Total departamentos analizados	61,4%
Departamentos productores de carbón	64,0%
Departamentos productores de petróleo	58,5%
Departamentos no mineros ni petroleros del país	49,1%
Promedio nacional	49,6%

Fuente: Cálculos propios a partir del IPM DNP 2012.

el escenario es aún mejor que en los dos grupos mencionados anteriormente: Privación escolar en los hogares 62,4%, analfabetismo 18,7%, inasistencia escolar rondó el 8,8% y el rezago escolar 27,9%.

A nivel departamental, se observan también grandes diferencias entre los territorios que cuentan con alta producción extractiva y los que no dependen de estos recursos naturales, a favor de estos últimos. En total, la privación en logro escolar de los hogares que residen en departamentos con mayor producción de oro, carbón y petróleo del país es de 72,3%, el analfabetismo de 25,6%, la asistencia escolar de 12,7% y el rezago escolar de 32,2%. En este caso, la pobreza medida por el componente educativo del IPM es más notoria en los departamentos con explotación de carbón, seguido de los productores de oro y petróleo. También se aprecia que los departamentos no extractivos, tienen menores porcentajes de privación en los indicadores abordados.

En cuarto lugar, los datos del IPM señalan que el sector extractivo no ha contribuido como se esperaba a generar puestos de trabajo de calidad ni en forma permanente en los municipios donde se extraen grandes cantidades de recursos naturales. En promedio, el 94,3% de los hogares en los municipios productores de minería y petróleo en el país se encuentran privados de un trabajo formal⁹, el 55,7% tiene al menos un miembro en edad de trabajar económicamente dependiente del jefe del hogar, por cuanto no genera los recursos suficientes para afrontar de manera independiente sus necesidades

⁹ Trabajo informal IPM, Proporción de Población Económicamente Activa del Hogar que están ocupados y que cotizan a pensiones..

Tabla 59. Componente Escolar IPM Municipios extractivos, no extractivos y promedio nacional

Municipios	Logro Escolar	Analfabetismo	Asistencia Escolar	Rezago Escolar
Municipios productores de oro	82,8%	38,1%	21,0%	40,8%
Total de municipios analizados	78,8%	28,8%	15,4%	35,3%
Municipios productores de carbón	77,4%	27,7%	12,6%	34,3%
Municipios productores de petróleo	75,3%	23,5%	12,6%	31,6%
Municipios no mineros ni petroleros	62,4%	18,7%	8,8%	27,9%
Promedio nacional	63,6%	19,8%	9,5%	28,6%

Fuente: Cálculos propios a partir del IPM DNP 2012.

Tabla 60. Componente Escolar IPM Departamentos extractivos, no extractivos y promedio nacional

Municipios	Logro Escolar	Analfabetismo	Asistencia Escolar	Rezago Escolar
Departamentos productores de carbón	72,3%	31,3%	12,8%	34,5%
Departamentos productores de oro	71,3%	26,7%	13,8%	33,6%
Total de departamentos analizados	72,3%	25,6%	12,7%	32,2%
Departamentos productores de petróleo	72,6%	21,4%	11,9%	29,8%
Departamentos no mineros ni petroleros	60,9%	17,4%	8,1%	26,8%
Promedio nacional	63,6%	19,8%	9,5%	28,6%

Fuente: Cálculos propios a partir del IPM DNP 2012.

básicas. Además, en el 5,7% de los hogares hay uno o más menores de 12 a 17 años por fuera del sistema escolar que realiza algún trabajo de manera permanente en condiciones de explotación. Cuando se analizan las cifras por separado, se encuentran mayores problemas en estos indicadores en los municipios productores de oro, seguido de los municipios carboníferos y petroleros. También se observa que estas cifras son muy superiores al promedio nacional y el comportamiento de los municipios no extractivos.

Tabla 61. Componente Laboral IPM Municipios extractivos, no extractivos y promedio nacional

Departamentos	Empleo informal	Dependencia económica	Trabajo infantil
Municipios productores de oro	97,3%	59,4%	7,2%
Total de municipios analizados	94,3%	55,7%	5,7%
Municipios productores de carbón	92,7%	54,3%	5,1%
Municipios productores de petróleo	93,1%	53,3%	4,8%
Municipios no mineros ni petroleros	87,1%	42,9%	3,8%
Promedio nacional	87,7%	43,9%	4,1%

Fuente: Cálculos propios a partir del IPM DNP 2012

El análisis departamental muestra la misma tendencia para los departamentos con mayor producción minera y de hidrocarburos, los más altos niveles de privación frente a los departamentos no extractivos y el promedio nacional tal como se aprecia en la tabla 37. Por lo menos, esto es lo que indican los datos del IPM para de empleo formal 92,5%, dependencia económica de 51,3% e incidencia de trabajo infantil de 5,1%. Por productos se observa un comportamiento variado, mayores cifras de empleo informal en los departamentos productores de oro, de dependencia económica en departamentos

carboníferos, y de trabajo infantil en departamentos petroleros.

Pero, los problemas de privación en los municipios y departamentos extractivos no se reducen al tema educativo y el empleo, tienen que ver también con el acceso de la población a servicios básicos. En este caso, las cifras del IPM para los municipios mineros y petroleros muestran los niveles más altos del país en privación de los hogares en el acceso a servicios de atención a la primera infancia (24,0%), aseguramiento en salud (35,1%), atención en salud (9,2%) y fuentes de agua mejorada (36,6%). Por productos, los municipios que cuentan con grandes cantidades de oro explotado presentan los niveles más altos de pobreza medidos bajo estos componentes, seguido de los municipios carboníferos y petroleros.

Como era de esperarse, el comportamiento de los municipios extractivos frente a los municipios que no dependen de estos recursos y el promedio nacional es significativamente más bajo, lo que expone una vez más las dificultades de la población que habita las áreas de explotación minera y de hidrocarburos. Lo grave de esta situación es que la atención a la primera infancia, el aseguramiento y la atención en salud y el agua mejorada son servicios básicos fundamentales en cualquier territorio que aspira a generar impactos positivos en el desarrollo de la población.

En el plano departamental, la situación es la misma: cifras inferiores en el acceso de los hogares de departamentos extractivos a servicios básicos en comparación con los departamentos no extractivos y el promedio nacional, de acuerdo con los datos de la

tabla 39. Vale la pena decir que en este caso, el porcentaje más alto de privación en estos indicadores se encuentra en los departamentos con producción de oro.

En general, el ejercicio realizado a partir del IPM deja ver una situación preocupante de pobreza en los municipios y departamentos que en la actualidad tienen como principal actividad económica la explotación de recursos naturales. Este resultado es importante porque constituye una herramienta para el debate sobre el aporte que el sector extractivo hace a la población y el territorio donde desarrolla sus actividades. Sin duda, también invita a profundizar este tipo de análisis, incorporando nuevos elementos como los encadenamientos hacia atrás y hacia adelante generados por la minería y los hidrocarburos, un asunto hasta ahora poco explorado en el contexto nacional.

El ejercicio también ratifica una de las conclusiones establecidas en el Reporte sobre el Sector Extractivo 2005-2011 (Gaitán, 2011), según la cual el círculo virtuoso de desarrollo humano sostenible y de la prosperidad en el escenario local del país no se desprende automáticamente del crecimiento de la inversión y de las exportaciones mineras; por el contrario, este crecimiento debe acompañarse de medidas integrales por parte del Estado en el territorio para que la locomotora vaya en la dirección correcta pues la tendencia natural y la experiencia indican que la minería como pivote de una economía nacional tiene poca capacidad multiplicadora y muchos riesgos asociados a su extensión.

Este tema cobra especial importancia en el momento actual del país, inmerso en

Tabla 62. Componente Laboral IPM Departamentos extractivos, no Extractivos y promedio nacional

Departamentos	Empleo informal	Dependencia económica	Trabajo infantil
Departamentos productores de oro	91,0%	52,0%	4,9%
Total de departamentos analizados	92,5%	51,3%	5,1%
Departamentos productores de carbón	92,4%	51,2%	5,1%
Departamentos productores de petróleo	92,9%	48,5%	5,8%
Departamentos no mineros ni petroleros	87,1%	42,9%	3,8%
Promedio nacional	87,7%	43,9%	4,1%

Fuente: Cálculos propios a partir del IPM DNP 2012

Tabla 63. Componente de Acceso a Servicios Básicos IPM Municipios extractivos, no extractivos y promedio nacional

Municipios	Atención Primera Infancia	Aseguramiento en Salud	Acceso a Servicios de Salud	Acceso a fuentes de Agua
Municipios productores de oro	30,0%	47,1%	13,2%	52,8%
Total de municipios analizados	24,0%	35,1%	9,2%	36,6%
Municipios productores de carbón	23,1%	33,7%	6,9%	27,5%
Municipios productores de petróleo	19,0%	25,1%	7,0%	28,5%
Municipios no mineros ni petroleros	15,9%	29,2%	5,8%	18,3%
Promedio nacional	16,7%	30,8%	6,6%	19,2%

Fuente: Cálculos propios a partir del IPM DNP 2012

**Tabla 64. Componente de Acceso a Servicios Básicos IPM
Departamentos extractivos, no extractivos y promedio nacional**

Municipios	Atención Primera Infancia	Aseguramiento en Salud	Acceso a Servicios de Salud	Acceso a fuentes de Agua
Departamentos productores de oro	21,3%	40,2%	10,3%	36,2%
Total de departamentos analizados	20,6%	34,4%	8,4%	30,5%
Departamentos productores de carbón	20,5%	34,4%	8,5%	30,5%
Departamentos productores de petróleo	18,6%	27,4%	8,3%	25,8%
Departamentos no mineros ni petroleros	16,1%	29,7%	6,4%	18,9%
Promedio nacional	16,7%	30,8%	6,6%	19,2%

Fuente: Cálculos propios a partir del IPM DNP 2012

una apuesta gigantesca de producción y de agotamiento progresivo de recursos no renovables. El reto está en construir desde ya un futuro no minero, algo que pasa ineludiblemente por el fortalecimiento de la industria, la agricultura y la innovación tecnológica, así como por una redistribución de los beneficios con criterios de equidad y justicia.

BIBLIOGRAFÍA

Campodónico H.,(2008). Renta petrolera y Minera en Países Seleccionados de América Latina. ECLAC. NO. 188. <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/6/34616/P34616.xml&xsl=/dtni/tpl/p9f.xsl&base=/dmaah/tpl/top-bottom.xslt>

CEPAL (2013). CEPALSTAT. Sector Real Minería. Ingresos. <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idAplicacion=5>

DANE (2013). Estadísticas de Pobreza. NBI. <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-sociales/necesidades-basicas-insatisfechas-nbi>

DIAN (2013). Recaudo de Tributos Administrados por la Entidad. Anual por tipo de Impuesto http://www.dian.gov.co/dian/14cifragestion.nsf/pages/Recaudo_tributos_dian?OpenDocument

DNP (2012). Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 "Prosperidad para Todos". <https://www.dnp.gov.co/pnd/pnd20102014.aspx>

DNP (2013). Sistema General de Regalías. Sistema de Monitoreo <https://www.sgr.gov.co/SMSCE/MonitoreoSGR.aspx>

DNP (2013). Indicadores Sociodemográficos. Pobreza. Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) por Municipio Y Departamento. <https://www.dnp.gov.co/Programas/DesarrolloSocial/Pol%C3%ADticasSocialesTransversales/Promoci%C3%B3ndelaequidadyreducci%C3%B3ndelapobreza.aspx>

Ecopetrol (2012). Informes de Gestión Anual 2005-2012. <http://www.ecopetrol.com.co/contenido.aspx?catID=283&conID=41869>

Escuela Nacional Sindical (2012). Informe de Coyuntura Económica y Laboral 2011. Medellín.

Forero A (2012). Informe Unión Sindical Obrera USO. Empresas petroleras violan derechos laborales en Puerto Gaitán – Meta. http://www.usofrenteobrero.org/index.php?option=com_content&view=article&id=2233:empresas-petroleras-violan-derechos-

Gaitán L. et al. (2011). Reporte del Sector Extractivo en Colombia 2005-2010. Bogotá. Primera Edición.

Garay L. (2013). Compilador. Minería en Colombia. Fundamentos para Superar el Modelo Extractivista. Bogotá. Contraloría General de la República. Imprenta Nacional.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2010). Estrategia Económica y Fiscal 2010-2014. Bogotá. Imprenta Nacional. Primera Edición.

Ministerio de Minas y Energía (2013). Estadísticas del Sector http://www.minminas.gov.co/minminas/index.jsp?jsessionid=F1395C469AF2E3644715C77A01671F1B.jbossPortalC?cargaHome=3&id_categoria=44&id_subcategoria=195

Pardo A (2012). Minería, Renta Minera y Tributación. Documento de Trabajo.
<http://www.colombiapuntomedio.com/NuestrosDocumentos.aspx>

Perry G, Olivera M(2010). El Impacto del Petróleo y la Minería en el Desarrollo Regional y local en Colombia. Fedesarrollo. Documentos de Trabajo.

Rudas G (2012). La locomotora minera ¿Crecimiento compatible con la adaptación al cambio climático? FESCOL. Publicaciones.

UPME (2004). Plan Nacional de Desarrollo Minero Visión 2019. http://www.upme.gov.co/Docs/PNDM_2019_Final.pdf

CAPÍTULO 5
Minería y violencia colectiva
en Colombia: dos estudios
de caso

¿Cuáles son las relaciones entre minería y violencia colectiva en Colombia? ¿Qué incidencia concreta tiene la actividad de la industria extractiva sobre la presencia de grupos armados ilegales y la violencia colectiva en las zonas de operación? ¿Son mitigables los riesgos e impactos que la presencia de actores armados acarrea para las dinámicas de violencia colectiva en zonas de operación minera? ¿Qué alternativas de acción colectiva son relevantes en esos contextos? ¿Cómo pueden evaluarse sus resultados?

Para dar respuesta a algunas de esas preguntas, se presenta a continuación una síntesis del resultado de dos estudios de caso sobre minería y violencia colectiva realizados en 2012 por la Corporación Nuevo Arco Iris, la Fundación Foro Nacional por Colombia y Azaí Consultores para el Desarrollo, con el apoyo de la Fundación Avina¹. Los estudios se llevaron a cabo en los municipios de Suárez (Cauca) y La Jagua de Ibirico (Cesar) y tuvieron como objetivo analizar la relación entre actividades extractivas y violencia colectiva, con el fin de formular hipótesis provisionales sobre esa interacción, su evolución y las alternativas para su eventual manejo.

Los estudios emplearon una metodología basada en dos tipos de aproximación al objeto de investigación: de un lado, estudios etnográficos a través de los cuales fueron documentadas las percepciones e interpretaciones de actores involucrados en las dinámicas de violencia colectiva registradas en

¹ El Observatorio de las Industrias Extractivas en Colombia, de Foro Nacional por Colombia, agradece a la Fundación Avina y a su representante en Colombia, José Bernardo Toro, la autorización para publicar en este informe un resumen del estudio "Violencia colectiva y minería en Colombia. Hallazgos preliminares a partir de dos estudios de caso".

los municipios seleccionados y en el desarrollo de actividades extractivas allí realizadas, al igual que sobre las interacciones entre ambos procesos. Los relatos etnográficos buscaron identificar hitos que marcaron la evolución de las manifestaciones de violencia colectiva y el desarrollo de las actividades extractivas en las últimas décadas. Los hitos observados, a su vez, fueron examinados en mayor detalle para elaborar mapas de actores con el propósito de comprender sus intereses y lógicas de relacionamiento entre sí².

La otra aproximación fue de carácter cuantitativo, basada en el análisis de componentes principales (ACP). A través de esa metodología se analizaron las series estadísticas disponibles sobre el comportamiento de los procesos de violencia colectiva (motines; acciones militares; desplazamientos forzados, actos terroristas; homicidios, masacres; entre otros) y sobre la actividad extractiva en cada municipio (títulos mineros vigentes; unidades de producción activas; volúmenes de producción; precios; entre otros), con el propósito de determinar momentos en el tiempo que

²La preparación de los estudios etnográficos se hizo a partir de la revisión de la base documental disponible acerca de las dos áreas de estudio, incluyendo documentos institucionales sobre las dinámicas del conflicto armado interno y violencia colectiva, así como sobre el desarrollo de actividades extractivas registradas en ambos municipios. También resultaron de utilidad los informes producidos por la Unidad de Planeación Minero Energética del Ministerio de Minas y Energía como fuentes para documentar el desarrollo de la actividad extractiva en el país, en particular en las áreas referidas. De igual manera fueron de provecho los informes sobre la situación de los derechos humanos en cada uno de los territorios, así como los correspondientes registros estadísticos sobre violencia y delincuencia. En las etapas preliminares de investigación se recurrió a revisiones de prensa y otras fuentes disponibles a través de Internet, al igual que a la literatura académica sobre el estado del arte de las interacciones entre grupos armados ilegales y eventos de violencia colectiva, por una parte, y actividades extractivas, por otra. A partir de estas labores de gabinete se realizaron tres visitas secuenciales a las áreas de estudio con el fin de verificar la información y modelos interpretativos desarrollados durante la primera etapa, por medio de entrevistas y la observación en terreno.

describían cambios significativos en la configuración de las relaciones e interacciones existentes entre ambos procesos. Los resultados fueron contrastados y ajustados con base en los hallazgos de los relatos etnográficos.

Con el fin de comprender cómo los individuos se comportan en situaciones de acción colectiva y los fundamentos institucionales que regulan y transforman esos comportamientos, se utilizaron algunos elementos tomados del Marco de Análisis Institucional y de Desarrollo (MAID), tal como este ha sido formalizado en el Taller de Teoría Política y Análisis de Políticas de la Universidad de Indiana, (EUA), bajo la orientación de Vincent y Elinor Ostrom, (Ostrom, 2005; 2007).

La interpretación de todo este material empírico fue realizada con ayuda de la tipología de la violencia interpersonal propuesta por C. Tilly (2003), en desarrollo de su indagación sobre los factores que inciden para que la violencia colectiva se observe en formas tan variadas en distintos contextos. La tipología propone las siguientes seis modalidades de violencia interpersonal, clasificadas en su planificación y coordinación:

Rituales violentos: Se refiere a incidentes como ceremonias de escarnio, linchamientos, ejecuciones públicas, rivalidades entre bandas, deportes de choque, algunas batallas electorales y luchas entre seguidores de equipos deportivos. Son demostraciones de fuerza física escenificadas según pautas predefinidas por parte actores que comparten elementos comunes de identidad colectiva, con el propósito de activar los límites que demarcan la pertenencia al grupo y polarizar a sus integrantes.

Destrucción coordinada: Incluye eventos como la guerra, la autoinmolación colectiva, algunos tipos de terrorismo y el aniquilamiento programado de miembros que se identifican con un actor político determinado. Involucra a especialistas en violencia que desarrollan programas de acción con el fin de dañar o destruir personas u objetos. Con frecuencia deriva en enfrentamientos entre organizaciones estructuradas sobre mecanismos coercitivos.

Negociaciones Rotas: Agrupa manifestaciones y protestas, servicios de protección soportados en arreglos extorsivos, represión gubernamental, o golpes militares, que se generan en situaciones de tensión a raíz de respuestas de rivalidad o resistencia que conduce a que se profieran amenazas de violencia, que en ocasiones dan lugar a acciones violentas contra personas u objetos, que usualmente no causan de gravedad.

Ataques dispersos: Contempla acciones como el sabotaje, los ataques clandestinos a objetos o lugares simbólicos, asaltos repentinos a autoridades de gobierno, como respuesta de un grupo de personas a restricciones, obstáculos y desafíos que las afectan mediante actos que provocan algún tipo de daño.

Oportunismo: Alude a eventos como los saqueos, las violaciones en grupo, la toma de rehenes, la piratería, los asesinatos por venganza y algunos tipos de pillaje militar, que se presentan cuando la acción colectiva brinda a los individuos la protección del anonimato y una sensación de inmunidad frente a mecanismos de vigilancia y control que consideran inoperantes, circunstancia que aprovechan para perseguir fines prohibidos.

Reyertas: Incluye las peleas de taberna, las batallas de pequeña escala en acontecimientos deportivos y muchas peleas callejeras, las cuales generalmente surgen por agresiones mutuas entre dos individuos, que repentinamente se desbordan ocasionando daños a otras personas u objetos, circunstancia que suscita respuestas de violencia colectiva (Ver gráfico 1).

Estos repertorios de violencia colectiva con frecuencia cambian de una forma a otra. Por ejemplo, una gresca espontánea en las graderías de un estadio puede transformarse en un enfrentamiento con la fuerza pública, que a su vez puede dar paso a una turba enardecida que se desborda a destruir el estadio y saquear el comercio cercano. Cuando ocurren estas mutaciones, no hay ningún patrón que permita predecir una secuencia determinada.

1. LOS MUNICIPIOS ESTUDIADOS

Para el estudio fueron seleccionados los municipios de Suárez (Cauca) y La Jagua de Ibirico (Cesar). El primero, localizado en el norte del Cauca, al suroccidente del país, se ocupa de la explotación artesanal de oro. Es un municipio pequeño ubicado entre el valle geográfico del río Cauca y las estribaciones de la vertiente oriental de la Cordillera Occidental. Su ubicación lo convierte en un corredor de movilidad que comunica la zona de montaña alta con la llanura de la costa pacífica al occidente del departamento. Su importancia para los grupos armados ilegales cobró especial relevancia a partir de la década de los 90 cuando despegó el negocio del narcotráfico por rutas marinas del Océano Pacífico hacia Centroamérica.

Según la clasificación de la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME) del Ministerio de Minas y Energía, el municipio pertenece al distrito minero El Tambo – Dovia que comprende municipios del centro y sur del departamento del Valle, y del norte y centro del departamento del Cauca, en los cuales la extracción minera es una actividad económica representativa. La principal riqueza minera de este distrito son los materiales de construcción, agregados pétreos y recibos provenientes de rocas ígneas que afloran en las cordilleras Central y Occidental y de depósitos aluviales y materiales de arrastre; calizas extraídas de la Formación Vijos y carbón proveniente de formaciones localizadas en el borde oriental de la cordillera Occidental, entre los municipios de Yumbo (Valle) y El Tambo (Cauca). Los yacimientos auríferos localizados en este distrito están asociados a la actividad ígnea en la cordillera Central en el departamento del Valle del Cauca y a acumulaciones sedimentarias en las vertientes de la cordillera Occidental en ambos departamentos. La producción de oro del municipio de Suarez es la segunda más importante del distrito, con un volumen anual del orden de 100 kg. (UPME, 2005: 34-37).

Gráfico 13. Una tipología de la violencia interpersonal

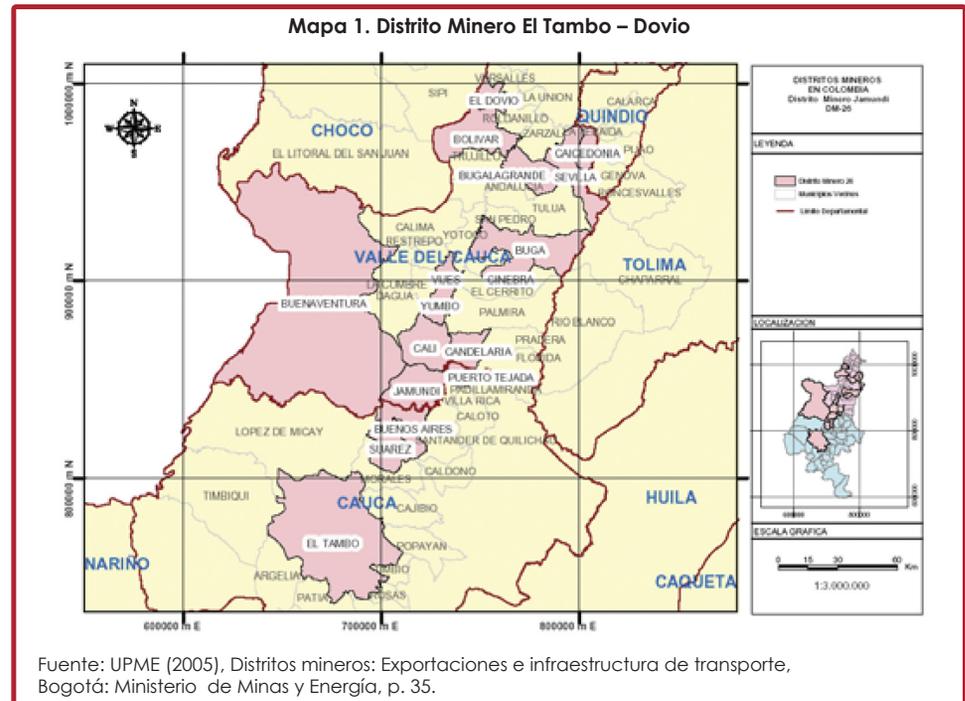


Tomado de: Tilly, C. (2003). *The Politics of Collective Violence*, New York, Cambridge University Press, p. 15

La escala de la minería de oro es pequeña o artesanal, realizada de manera ancestral por comunidades afro descendientes asentadas allí desde la Colonia. La dinámica social del municipio en décadas recientes se ha visto afectada por episodios de violencia colectiva protagonizados por grupos armados ilegales y por choques con actores de fuera del municipio que alegan ser titulares del derecho de exploración y explotación de oro en zonas de extracción tradicionalmente explotadas por las comunidades afro descendientes, a raíz de la situación de hecho a la cual quedaron reducidos la mayoría de mineros artesanales y pequeños con la expedición del Código de Minas de 2001.

El segundo estudio de caso se localiza en la Jagua de Ibirico (departamento del Cesar), al nororiente del país, ubicado en la zona de transición de la vertiente occidental de la Serranía de los Motilones, en límites con Venezuela, y la llanura baja del Caribe que drena hacia la Ciénaga de Zapatosa en la Depresión Momposina. Su ubicación hace del municipio un corredor de movilidad natural hacia la frontera con Venezuela, por el cual operan desde hace décadas rutas de contrabando de café, whiskey, cigarrillos y, más recientemente, de drogas ilícitas y combustibles, así como rutas de abastecimiento logístico y de tráfico de drogas controladas por grupos armados ilegales. A raíz de la presencia permanente de estos últimos en el sector, el municipio funciona como escenario principal de extracción de rentas para su sostenimiento, así como de confrontación entre distintos grupos por el control de dichas rentas.

La Jagua de Ibirico forma parte del distrito minero de la Jagua que cubre las jurisdicciones



del municipio y otros tres aledaños: Becerril, El Paso y Chiriguaná. La principal riqueza del distrito es el carbón, explotado mediante el uso de tecnologías intensivas en capital a través de las cuales se optimizan las economías de escala, y su producción tiene como destino exclusivo la exportación. El carbón proviene de mantos pertenecientes a la Formación los Cuervos, conformada por dos zonas principales: una de ellas aflora en la parte baja de la vertiente occidental de la Serranía de Los Motilones y otra ubicada en la llanura baja donde existen tres grandes estructuras conocidas como los sinclinales de El Descanso, La Loma y El Boquerón, localizadas al occidente del municipio, las cuales se extienden hacia los municipios de Chiriguaná, El Paso y Becerril. (UPME, 2005, pp. 23-25).

La Jagua ha recibido durante las últimas décadas grandes flujos de migración atraídos por las

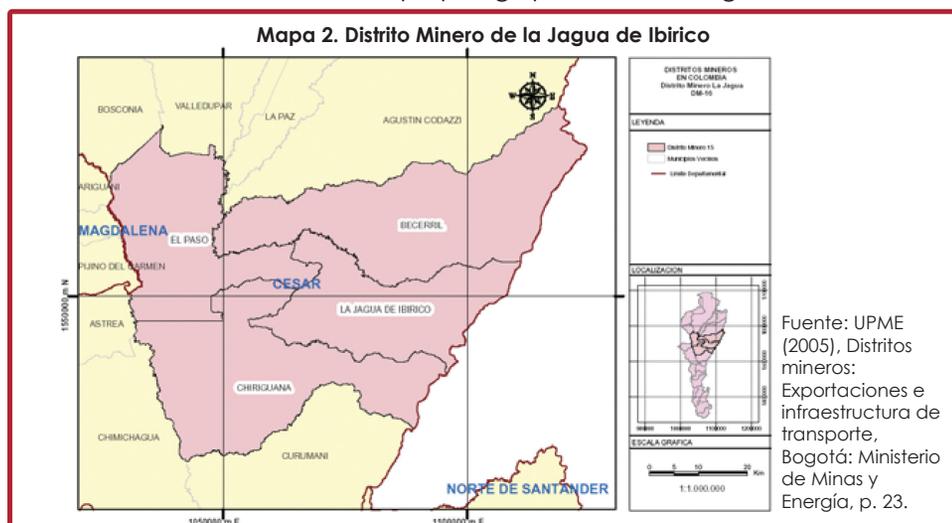
expectativas de ingresos que generan este tipo de proyectos. No obstante, la relativamente baja capacidad de absorción de mano de obra de la minería de gran escala, en contraste con las actividades agrícolas desplazadas por ésta, ha contribuido a mantener en la zona altos niveles de desempleo. De otra parte, la participación del municipio como receptor de transferencias de regalías generadas por la extracción de carbón ha sido un incentivo importante para atraer grupos armados ilegales interesados en apropiarse de estas rentas y contratistas inescrupulosos dispuestos entregar dineros con tal de hacerse a los contratos. Esta situación, sumada a la afectación directa de la población asentada en el municipio por los fuertes impactos ambientales ocasionados a raíz del acelerado incremento de los volúmenes de extracción de carbón en los últimos años, que han pasado del orden de 25 millones de toneladas al año en 2005 a más de 35 millones en el 2011, ha generado a su vez preocupantes episodios de violencia colectiva enfrentando la comunidad local tanto con agentes de las empresas mineras y del Estado como con los propios grupos armados ilegales.

2. SUÁREZ: MINERÍA ARTESANAL Y DE PEQUEÑA ESCALA DE ORO EN UN CORREDOR DE MOVILIDAD DE GRUPOS ARMADOS ILEGALES

Suárez, un municipio de casi 19.000 habitantes según las proyecciones del DANE (23% en la cabecera municipal), ha tenido siempre una vocación agrícola. Productos como café, plátano, hortalizas, frutales (mora, lulo, naranja, mango y limón), yuca, maíz, caña panelera, plátano y frijol son los más importantes del municipio. La producción agrícola se realiza con métodos tradicionales, a excepción del café, que utiliza medios técnicos provistos por el Comité de Cafeteros. Este cultivo ocupa cerca de 2.604 hectáreas sembradas entre la variedad tecnificada y tradicional, y es la mayor fuente de empleo en el municipio. (Recalca; 2009, p. 17). El 35% de los predios tienen una extensión igual o menor a 5 hectáreas y apenas el 15% es mayor de 50 hectáreas. El 35% son propietarios, el 15% aparceros, el 25% arrendatarios y la misma proporción corresponde a sucesiones.

La ganadería aporta el 12% de la producción local, de acuerdo con las cifras del Plan de Desarrollo Municipal 2007-2011. En su mayoría esta actividad se encuentra dirigida a la explotación lechera y en menor proporción a la producción de carne. En los últimos años, el gobierno local ha impulsado el desarrollo forestal, a través de un convenio suscrito con la Compañía Smurfit Cartón de Colombia.

Suárez tiene sin embargo graves problemas de generación de empleo. La ocupación formal es baja, ya que los trabajadores vinculados a una nómina y con cubrimiento de las prestaciones sociales apenas alcanza el



9%. En 2008, según el Plan Territorial de Salud, Suárez tenía una tasa de desempleo de 46% (16% de los jefes de familia), cifra que reflejan las precarias condiciones en las que viven los habitantes del municipio. El desempleo ha producido la migración de jefes de familia (hombres y mujeres) a ciudades como Cali, Florida, Puerto Tejada, Florencia, en busca de oportunidades, dejando sus hijos al cuidado de los abuelos y tíos. La población joven en edad laboral de los corregimientos de Asnazú, Mindalá y Agua Clara se desplaza a trabajar en centros urbanos del Valle y en otros departamentos, como Caquetá y Putumayo.

Suárez presenta altos índices de pobreza. La población con NBI a 2005 equivalía al 60% y la población en miseria ascendía al 30%. Aunque el índice descendió con respecto a 1993 (70%), la situación es preocupante, especialmente en la zona rural. En 2008, el 94% de la población estaba clasificada en el SISBEN: el 81% en el nivel 1 y el 13% en el nivel 2. En 2009, el 85% se clasificaba en nivel 1 y el 13% en nivel 2, indicadores que muestran un empeoramiento de las condiciones de vida. A septiembre de 2011, los registros validados con la metodología de SISBEN III³ reportaron un total de 3.763 hogares y 12.332 personas clasificadas en el municipio.

Según el Ministerio de Educación, la oferta educativa ha venido en descenso: en 2002 existían 67 establecimientos, en su totalidad oficiales; en 2003 se redujeron a 24 y desde el 2004 el número oscila entre los 13 y 15

establecimientos. La cobertura bruta⁴ total disminuyó en el periodo 2007-2009. La tasa de analfabetismo de la población de 5 y más años se ubicó en 15,1% en 2005. Para personas mayores de 15 años fue de 15,2%, tasa mucho más alta que la registrada a nivel nacional para ese año (7%) y mayor que la del departamento (10%). En 2005, más de la mitad de la población (56%) tenía la educación básica primaria, seguida por una alta proporción de personas que no tenía ningún nivel (18%). Una proporción igual (18%) alcanzó la secundaria y un modesto 3% la media. Tan sólo el 2% mostró tener nivel superior y posgrado. La mortalidad en menores de 5 años en 2008 mostró una tasa por mil habitantes preocupantemente alta (280), la cual es 1,5 veces más alta que la departamental (182) y trece veces la del país (21) en 2008.

Las cerca de setenta Junas Juntas de Acción Comunal constituyen la base organizativa de la población, agrupadas en la Asociación de Juntas de Acción Comunal. Más allá de ese espacio, la participación de la ciudadanía es débil, así como su capacidad de incidencia en los asuntos públicos. La Cooperativa de Mineros de Suárez agrupa la mayor parte de los mineros estables de la región y realiza la intermediación de insumos para minería. Esta agrupación ha liderado la legalización minera de diferentes áreas, pero es muy poco lo que ha logrado en la consecución de títulos, lo que ha fortalecido la minería informal (López, s.f.).

La excepción a esa tendencia fue la intervención activa de la comunidad afrocolombiana del

³El SISBÉN III estima dos desagregaciones geográficas: urbana (que incluye cabecera y centro poblado) y rural. Diferencia con mayor precisión las condiciones de vida de la zona urbana al definir un índice específicamente para las grandes ciudades. Incluye las dimensiones de salud, educación y vivienda e incorpora variables de vulnerabilidad de las familias.

⁴Es la relación porcentual entre los alumnos matriculados en un nivel de enseñanza específico, independiente de la edad que estos tengan y el total de población en el rango de edad teórico correspondiente a dicho nivel.

Corregimiento de La Toma⁵, que denunció la vulneración de sus derechos sobre el territorio ancestral por personas interesadas en hacer uso de títulos de exploración en las tierras comunitarias. La alcaldía municipal expidió la resolución 2864 de 2010, por la cual “se suspende la extracción y explotación de yacimiento minero, se ordena un desalojo y se dictan otras disposiciones”. Los señores Yahir Ortíz Larrahondo y Francia Elena Márquez Mina, obrando a nombre propio y en representación del Consejo Comunitario del corregimiento La Toma, presentaron una acción de tutela en mayo de 2010 argumentando la vulneración de los derechos “a la vida digna, consulta previa, al trabajo, debido proceso y a la autonomía e integridad cultural”; dicha tutela no fue concedida por el Tribunal Superior de Popayán argumentado ausencia de elementos probatorios suficientes para configurar la afectación del debido proceso, además de señalar que el mecanismo del amparo constitucional no debía invocarse para atender y debatir la legalidad de los actos administrativos cuestionados.

Los representantes del Consejo Comunitario acudieron a la segunda instancia y el 22 de julio de 2010, la Corte Suprema de Justicia confirmó el fallo de primera instancia, aceptando el argumento del Tribunal de Popayán. Los habitantes de La Toma apelaron ese fallo ante la Corte Constitucional en la búsqueda de la protección de sus derechos. Finalmente, el 14 de diciembre de 2010 la sala sexta de revisión de la Corte revocó la sentencia de segunda instancia y en su lugar tuteló los derechos

⁵El predio ubicado en el corregimiento de La Toma (7.500 has., aproximadamente) tiene carácter ancestral. Ha sido habitado y explotado por las comunidades negras de la zona desde 1636; esta actividad ha permitido que 1300 familias obtengan su sustento económico.

fundamentales al debido proceso y a la consulta previa de esta comunidad, sentando jurisprudencia amplia sobre los fundamentos constitucionales y legales, los procedimientos y los fines de la realización de la consulta previa en casos como ese.

La Sentencia T-1045A de 2010 ordena al Ministerio del Interior y de Justicia la realización de la consulta previa. Adicionalmente, en abril de 2011 se suspendieron las licencias de explotación minera por falta de consulta previa, y se ordenó su realización con plena participación de la comunidad de La Toma, al tiempo que se ordenó a INGEOMINAS que “se abstenga de otorgar o suspenda, según sea el caso, la o las licencias de explotación minera en el proyecto del señor Héctor Sarria o cualquier otro en el corregimiento La Toma de Suárez, Cauca, hasta tanto se realice, de manera adecuada, la consulta previa ordenada en esta sentencia”. El fallo manifiesta “que la violación del derecho a la consulta sobre proyectos de explotación de recursos naturales también conlleva a la conculcación de otros derechos del pueblo afectado, tales como la autonomía e integridad cultural y social y, eventualmente, la propiedad”. La Corte alerta por el aumento en los daños ambientales que ese proyecto minero traería (Reales, 2011).

2.1. La minería en Suárez

La minería no es nueva en Suárez. Esta actividad tuvo sus inicios en 1636 con el primer asentamiento de esclavos provenientes de África, quienes trabajaron en las minas de las Haciendas Gelima, Portugalete, Honduras y Pandiguandó. En 1851, con la abolición de la esclavitud, la población afro se organizó y comenzó a trabajar en el cultivo de productos,

en la explotación de madera y en minería, cerca de la zona de Buenos Aires.

En 1920, el Gobierno Nacional proyectó la construcción del Ferrocarril del Pacífico partiendo de Cali hasta llegar a la ciudad de Popayán, pasando por Suárez. La población empezó utilizar el tren para poder sacar sus productos a otras regiones. Sin embargo, la construcción del ferrocarril estancó a la actividad minera pues atravesó la zona de extracción. La población tuvo que desplazarse a otros lugares para dedicarse a la agricultura. En 1935, la minería emergió nuevamente en el municipio con la presencia de la multinacional Asnazú Golden Company. Esta empresa trabajó en las zonas de San Francisco hacia La Balsa y San Francisco hacia Asnazú hasta 1960, cuando decidió retirarse de este territorio como consecuencia de los conflictos con las comunidades. Estas se posesionaron de las zonas de producción minera, conformando varias organizaciones y grupos de trabajo. La extracción de oro se realizaba mediante la técnica aluvial, cerca de los principales ríos del municipio.

En la década de los sesenta se iniciaron los estudios para la construcción de la represa de La Salvajina, terminada en la década del ochenta. Las fincas más fértiles fueron vendidas para esta construcción, lo que ocasionó que la agricultura fuera desplazada por la minería. Se emplearon técnicas de extracción aluvial y pilonial por parte de mineros norteamericanos, antioqueños y del Eje Cafetero que llegaron al territorio. Las escasas oportunidades laborales y los bajos ingresos de los habitantes del municipio los llevaron a reincorporarse al oficio de la minería en las zonas cercanas a la represa y cerca del Río Cauca. Adicionalmente, con

la llegada de mineros foráneos la minería incorporó maquinaria y explosivos para la extracción del oro, con deficientes niveles de seguridad industrial.

En 2007 se presentó una tragedia en la ribera del río Cauca, en la cual se encontraban aproximadamente 2.000 personas aprovechando la maquinaria existente. A pesar de las advertencias, un alud de tierra sepultó a 23 personas. Después de este accidente, el gobierno nacional delimitó mediante resolución 424 del 13 de Noviembre del 2007 una zona de reserva especial para oro y metales preciosos, ubicada en los municipios caucanos de Buenos Aires y Suárez, motivado especialmente por el reconocimiento a un ejercicio de explotación minera tradicional e informal que, siendo una actividad económica muy importante en la región, es igualmente un laboreo anti-técnico. Ese mismo año se creó la Cooperativa de Mineros de Suárez con el propósito de avanzar en la legalización de las explotaciones de oro. Sin embargo, INGEOMINAS otorgó 39 títulos mineros a particulares ajenos al territorio, lo que provocó el movimiento en el Corregimiento de La Toma, ya descrito.

La minería del oro es hoy la segunda actividad más importante en Suárez y representa cerca del 27% de la economía local. Aunque no se tienen datos exactos, de acuerdo a una aproximación dada por Eider Mina, Presidente del Concejo Municipal, el 80% de la población minera se dedica a la minería de filón y el 20% restante a la minería de aluvión.

La regulación de la administración local y departamental sobre esta actividad es mínima. Con excepción de la Mesa Minera, convocada

cuando se presentan eventos coyunturales, el municipio no interactúa con los distintos actores involucrados en la minería. El control que se ejerce sobre las regalías y los recursos obtenidos a partir de la extracción de oro en el municipio es deficiente. La Administración municipal no tiene claridad sobre los ámbitos en que dichos rubros deben ser invertidos y sobre la distribución interinstitucional de los mismos.

El interés de las multinacionales en el oro del municipio ha llevado a la alcaldía a asumir un papel de defensa del territorio. Las disposiciones derivadas de la Sentencia de la Corte Constitucional por los sucesos de La Toma actualmente están siendo difundidas localmente. Las acciones de exploración o explotación minera de acuerdo a la Sentencia, deben pasar primero por los procesos de consulta previa. Pero el oro también ha atraído a los actores del conflicto armado. De acuerdo a las entrevistas realizadas, el municipio tiene una continua percepción de inseguridad que genera temor en posibles inversionistas.

Según el estudio de "Mineralización de Suárez", de la Corporación Regional del Cauca, la explotación minera en el municipio se realiza mediante técnicas poco apropiadas y sin una planeación adecuada. El material estéril es arrojado por las pendientes afectando ríos y quebradas cercanas. En muchos casos utilizan pólvora negra para realizar las voladuras y no hay controles para la presencia de monóxido de carbono, gases sulfurosos y nitrosos producto de esta actividad, poniendo en riesgo la vida del personal. Las condiciones de seguridad industrial son deficientes, en razón del desconocimiento u omisión de las normas de seguridad en trabajos subterráneos. En

cuanto a afiliación al sistema general de seguridad social, la mayoría de mineros están totalmente desprotegidos.

Según la Corporación Regional del Cauca cerca de 1.300 familias (5.200 personas), en su mayoría afro-descendientes, se dedican a la extracción de oro. Para el gobierno departamental esta cifra puede llegar a ocho mil personas, por cuenta del sub-registro generado por las actividades ilegales. El gobierno nacional, por su parte, hace la cuenta de 10.000 personas dedicadas a esta labor, de las cuales el 84% son afro-descendientes.

Según los datos del Sistema de Información Minero de Colombia (SIMCO), en el período 2007-2011, en Suárez fueron extraídos 1.234.624 gramos de oro. Esa cifra es la segunda más grande del departamento del Cauca, sólo superada por el municipio de Buenos Aires. A pesar de esto, cabe señalar que la producción ha bajado durante los últimos años, al pasar de 476.464 gramos en 2009 a 153.796 en 2010 y 172.483 en 2011. En cuanto a las regalías, en el período 2004-2011 Suárez ocupó el segundo lugar en el departamento en recursos recibidos como contraprestación de la explotación minera. Según los reportes del SIMCO, el monto por este concepto superó los dos mil millones de pesos. Sin embargo, la disminución en la producción también representó un descenso en las regalías.

El Plan de Desarrollo es el principal y tal vez único instrumento de política pública local para regular y organizar la explotación minera en el municipio. En el plan 2007-2011 se adoptó la decisión del cierre de improvisados puntos de explotación por los riesgos que representan para quienes practican la minería. El municipio

es el responsable de establecer mecanismos de control a las actividades de explotación que utilizan indiscriminadamente maquinaria pesada y reactivos químicos que contaminan fuentes de agua.

Suárez hace parte de la Zona de Reserva Minera Especial, creada en 2007 en la mira de definir su potencial geológico-minero hacia el futuro y crear las condiciones para el desarrollo de proyectos estratégicos, con uso adecuado de tecnologías, al tenor de las directrices del Ministerio de Minas y Energía. Paralelamente, el municipio vigila el cumplimiento de estándares de responsabilidad social por parte de las empresas buscando dar continuidad a una práctica ancestral que debe mantenerse y mejorarse para beneficio de las nuevas generaciones.

2.2. Violencia colectiva y minería en Suárez

Para los habitantes de Suárez la minería es una ocupación de subsistencia que genera algunos ingresos, pero no es considerada como una fuente de progreso. La región donde se encuentra localizado el municipio es un importante corredor de movilidad para los grupos armados ilegales. Desde el norte del Cauca es posible comunicarse con varios departamentos del país y tener salida hacia los Farallones de Cali y el Océano Pacífico. El acceso al mar es importante debido al tráfico de estupefacientes en la región, por lo cual Suárez empieza a experimentar un incremento del cultivo de coca en las veredas de la parte alta del municipio.

Sin embargo, son escasas las evidencias para establecer una relación directa entre violencia vinculada al conflicto armado interno y minería



<https://www.flickr.com/photos/fookiller/3626017157/>

en el municipio. Ello no significa que el conflicto armado no tenga incidencia sobre la vida municipal –por el contrario, las operaciones armadas y hostigamientos de los grupos ilegales son cada vez más frecuentes– pero es posible afirmar que la extracción de oro aún no ha sido asumida como una estrategia de cooptación relevante para los ilegales. No obstante, tampoco debe interpretarse como una apatía de estos últimos hacia este negocio. De hecho, es cada vez más evidente su interés por obtener rentas de la extracción del oro, apropiarse de minas y captar ingresos provenientes de esta actividad y del cultivo de coca. Por ello, es relevante indagar sobre distintos tipos de violencia colectiva asociados con la minería, los cuales, aunados a la intensificación del conflicto armado y a otros factores sociales, podrían desembocar en un escenario de tensiones y enfrentamientos violentos y sostenidos.

El norte del Cauca ha sido durante décadas uno de los principales escenarios del conflicto

armado colombiano; como ya se dijo, el carácter estratégico de esta zona y su complejidad geográfica la convirtieron en un corredor de paso obligado para guerrillas, paramilitares y narcotraficantes. Suárez se caracteriza por tener una ubicación de difícil acceso para las Fuerzas Armadas por el mal estado de sus vías terrestres. Esas mismas condiciones han facilitado la acción de guerrillas y paramilitares. La proximidad con el Departamento del Valle explica en parte la concentración de laboratorios de cocaína en los municipios del norte del Cauca (Suárez, Buenos Aires, Santander, Caloto y Corinto). No solo se han incrementado allí los cultivos de hoja de coca en la región sino que se han con solidado las rutas internas para el tráfico de narcóticos.

El conflicto armado se intensificó en la zona en los últimos 20 años, con una alta expansión entre el período 2000-2006. Las FARC, a través de los frentes que conforman el Comando Conjunto de Occidente⁶ y de la columna móvil Jacobo Arenas, han realizado contantes tomas y hostigamientos a los municipios, prácticas extorsivas y algunas quemas de buses de transporte intermunicipal. Por su parte, durante los primeros años del siglo XXI, el Bloque Calima de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), proveniente del Valle del Cauca y comandado por Ever

⁶ En la zona Norte tiene presencia el frente 6, en los municipios de Toribío, Corinto, Miranda, Santander de Quilichao, Jambaló, Caldono y Caloto. Al sur actúan los frentes 8, 60 y 64; el primero tiene presencia principalmente en la zona Centro, en El Tambo y Timbío; y en la región Sur, en Argelia, Patía, Balboa, Mercaderes, Bolívar y parte del Macizo –Almaguer, La Sierra y Rosas-. Por su parte, el frente 6, actúa sobre todo en la región Sur, cubriendo todos los municipios de esa zona. Por último, el frente 64 actúa en la bota caucana, donde también se encuentra la columna móvil Jacobo Arenas. Esta columna realiza acciones en algunos municipios de las zonas Centro, Norte y Macizo. (Observatorio del Programa Presidencial de DH y DIH (2007). Diagnóstico Departamental Cauca. Vicepresidencia de la República. p. 1.)

Veloza, alias “H.H.”, incursionó en la zona, especialmente en los municipios de Santander de Quilichao, Buenos Aires y Suárez. A partir de ese posicionamiento, las autodefensas se expandieron por el resto del territorio caucano, a través de los bloques Farallones y Pacífico. Este Bloque se desmovilizó el 18 de diciembre de 2004 en Bugalagrande (Valle).

Es posible identificar tres hitos de violencia colectiva en el municipio: la masacre del Naya ocurrida en 2001, la masacre de mineros que tuvo lugar en 2010 y el abatimiento de ‘Alfonso Cano’, máximo líder de las FARC. A pesar de que la primera no ocurrió en los límites territoriales del municipio (tuvo lugar en Buenos Aires), la proximidad del corregimiento de Timba a la cabecera de Suárez, así como la crueldad y el alto número de víctimas, sentó un precedente en el desarrollo del conflicto armado en esta región.

El 11 de abril de 2001, más de 300 paramilitares del Bloque Calima incursionaron en este lugar acusando a sus pobladores de ser auxiliares del Ejército de Liberación Nacional (ELN). Las cifras sobre el número de personas asesinadas no están establecidas con claridad. Éver Veloza, ex comandante de este grupo armado, reconoció en versión libre que fueron 24 las muertes, el Ejército reconoció 20 y la comunidad desplazada del resguardo Kitek Kiwe maneja una cifra de 46 víctimas entre campesinos, indígenas y afro-descendientes. Esta masacre fue entendida como la respuesta paramilitar a los secuestros que ejecutó el ELN en la Iglesia de la María en Cali. Muchas personas llegaron huyendo del Naya a Suárez, aterrorizadas por el asesinato de civiles mediante el uso de motosierras.

Un segundo momento relevante fue la masacre ocurrida el 7 de abril de 2010. En esa fecha, nueve afrocolombianos llegaron a la vereda El Hato Santa Marta, del corregimiento La Toma, y se disponían a instalarse a la orilla del río Oveja para extraer oro. Sin embargo, tres hombres armados asesinaron a 8 de estos mineros y sólo uno sobrevivió. Estas personas no eran originarias de la región (con excepción de la persona que los guio hasta el lugar de los hechos, que también fue asesinada) y se afirma en el municipio que eran mineros provenientes de las minas ubicadas en Zaragoza en el Valle del Cauca. Este hecho coincidió con el recrudescimiento de las amenazas a líderes comunitarios, así como con la aparición de personas encapuchadas y armadas, que realizaron retenes ilegales. Todo indica que se trata de un grupo que se identifica como “Águilas Negras-Nueva Generación”. Las intimidaciones hacían alusión a la resistencia de los mineros a desalojar los territorios.

Por último, un hecho más reciente signó a Suárez dentro de la historia del conflicto armado colombiano. El 4 de noviembre de 2011 fue abatido Guillermo León Sáenz, alias “Alfonso Cano”, máximo dirigente de las FARC-EP. Después de un cerco militar que durante meses lo obligó a desplazarse y salir de las zonas que habitualmente le sirvieron de refugio en el Cañón de las Hermosas (Departamento del Tolima), Cano finalmente optó por el municipio de Suárez para tratar de huir de la persecución. Sin embargo, el Ejército logró su localización en el punto conocido como “Chirriadero”, en las proximidades del embalse de La Salvajina.

Según la tipología de Tilly, la masacre del Naya puede ser catalogada en la categoría de “rituales colectivos”. En esta acción de los

paramilitares se puede observar la intención de infligir daños a corto plazo con un alto grado de coordinación. Esta acción se ubica conceptualmente solapada con la categoría de destrucción coordinada. Dentro de este mismo tipo de violencia colectiva también se encuadra el operativo que terminó con la muerte de alias ‘Alfonso Cano’, el cual estuvo precedido de un incremento en las acciones militares y de la presencia de guerrilla, producto de la persecución a la que estaba siendo sometido el jefe guerrillero. Esto provocó el desplazamiento de 230 personas durante el mes de octubre, procedentes de las veredas El Amparo y La Betulia, quienes abandonaron sus viviendas por temor a los combates.

La siembra de campos minados en las veredas Tamborá, La Turbina y La Estrella ha afectado la actividad de los mineros, pues en ocasiones se han visto obligados a permanecer dos o tres meses en sus hogares, pasando por difíciles situaciones humanitarias, sin la posibilidad de generar ingresos para sus familias y sin alimentación, afectando la producción y las fuentes de empleo. Esta situación también se caracteriza por ser el resultado de acciones con un alto grado de coordinación entre actores violentos y una alta relevancia de los daños a corto plazo, si bien sus características se solapan además con la modalidad de ataques dispersos.

La masacre de mineros ocurrida en 2010 es un hito que presenta alguna complejidad para su clasificación debido a la falta de claridad sobre los autores de este crimen.⁷ En caso de

⁷Existen distintas versiones en el municipio al respecto. Las sospechas recaen sobre las FARC, así como sobre grupos de bandas criminales. Incluso, se especula entre los lugareños que pudo haber sido retaliación entre los mismos mineros como respuesta a la incursión de personas llegadas desde el Valle del

haber sido cometido por alguno de los grupos armados ilegales, este hecho se enmarcaría dentro de la modalidad de destrucción coordinada e incluso se superpondría con la de rituales violentos; pero, al existir también la posibilidad de haber sido el producto de una venganza entre mineros, la tipología en la que podría inscribirse este acto es la de oportunismo.

Dentro de esta última categoría también se pueden situar las dinámicas generadas por la presencia de una asociación de personas naturales que trabaja en minería en la parte alta del municipio –en la zona de El Diviso–, denominada “El Danubio”. Esta empresa está explotando oro en un sector cercano al Cerro Tijeras donde se encuentra el resguardo indígena de la comunidad Nasa⁸. Se han generado algunos conflictos con los indígenas pues ellos argumentan que la zona donde se está haciendo la explotación es parte de su territorio y no se hizo Consulta Previa. También acusan a la empresa de desalojar campesinos y nativos de la zona, donde se dedican a actividades agropecuarias.

Entre los habitantes de Suárez también se maneja información acerca de que las FARC están ejecutando una estrategia de apropiación ilegal de las tierras en donde se encuentran algunas minas de oro, que va de la mano con el aumento del cultivo de hoja de coca. Más aún, algunos propietarios de minas han sido objeto de intimidación por parte de las FARC. Las manifestaciones de este tipo de violencia en Suárez presentan un grado de

Cauca con el objetivo de explotar oro.

⁸Estas personas cuentan con título minero en orden, han ayudado a construir vías para acceder a este sector, y son fuente de empleo para un gran número de personas del municipio. Entrevista a Secretario de Planeación e Infraestructura. Suárez (Cauca) – Abril 20 de 2012.

coordinación medio y un grado medio-alto de relevancia de los daños a corto plazo.

A su vez, fenómenos como la falta de atención por parte del Estado y de la administración local a los conflictos étnicos y culturales que se presentan en la población, las dinámicas relacionadas con la consulta previa, la resistencia a la llegada de migrantes, especialmente aquellos provenientes de la región antioqueña, al igual que la oposición a la posibilidad del inicio de megaproyectos de explotación minera en zonas históricamente habitadas por la población afrocolombiana e indígena y sobre territorios ancestrales, podrían enmarcarse dentro del tipo de violencia caracterizada como reyertas.

En el municipio se respira un ambiente de incertidumbre pues existe la amenaza de una toma guerrillera, debido a los hostigamientos registrados contra la estación de Policía en diciembre de 2011, cuando se utilizaron explosivos para atentar contra la fuerza pública. Por tal razón, a tempranas horas de la noche la población se resguarda en sus hogares, temerosa de los tiroteos que se escuchan en las proximidades del casco urbano. Estos eventos se enmarcan en la categoría de ataque dispersos, si bien se superponen, por sus características, con la categoría de destrucción coordinada.

Finalmente, sucesos como las amenazas que se registraron por parte de grupos al margen de la ley en contra de algunos de los miembros del Concejo de Suárez en los primeros meses del año 2012, en medio de la elección del personero municipal; o aquellas relacionadas con el caso de La Toma y los títulos mineros adquiridos por el señor Héctor

de Jesús Sarria, que motivaron al Consejo Comunitario a entablar una acción de tutela por la ausencia de consulta previa; así como los ataques y hostigamientos de la guerrilla a las instalaciones de la represa de Salvajina con el objetivo de sabotear sus operaciones, con lo cual se refuerza la negativa percepción de la comunidad con respecto de este mega-proyecto pueden caracterizarse como hechos de violencia colectiva asociados a las categorías de negociaciones rotas y ataques dispersos.

El incremento de la minería en Suárez ha dado lugar a violencias relacionadas con la agresión individual que repercuten en la convivencia ciudadana. Los pobladores reportan un mayor consumo de alcohol entre los jóvenes de la región, financiados con los ingresos que obtienen por su trabajo en las minas. Igualmente, se reporta un aumento de los hurtos y de lugares para la prostitución, en los que trabajan mujeres provenientes de otras regiones del país⁹.

El registro de homicidios relacionados con intolerancia social se ha incrementado, así como la percepción de inseguridad. Sin duda, la muerte de 'Alfonso Cano', generó un boom mediático que llevó a Suárez a ser catalogado como foco de inseguridad. A ello se suma una cierta precariedad en el número de policías en la localidad y en las herramientas a su servicio para combatir la inseguridad.

Como se observa, entre las modalidades de violencia colectiva asociadas a la actividad extractiva en el municipio predominan aquellas que se clasifican como reyertas, oportunismo

y negociaciones rotas. Las dos primeras se caracterizan por un grado bajo de coordinación entre los actores violentos y una alta relevancia de los daños causados en el corto plazo. El hecho de que estas manifestaciones de violencia no hayan escalado hacia modalidades de mayor nivel de coordinación, sugiere que hasta ahora dichos eventos no están subordinados a las dinámicas del conflicto armado ni a la actividad de los grupos armados ilegales. Por su parte, las negociaciones rotas tampoco han escalado hacia formas de violencia con mayor nivel de coordinación, lo cual apunta a confirmar que hasta el presente las lógicas de los grupos armados ilegales y el conflicto armado interno aún no han penetrado la dinámica de este tipo de conflictos locales.

No se descarta sin embargo que en el futuro haya cambios. Los conflictos generados por las migraciones recientes pueden convertirse en un factor que polarice las identidades políticas y eventualmente conduzca al escalamiento hacia otras modalidades de mayor nivel de coordinación. En un contexto así, puede debilitarse el control y capacidad de mediación de las autoridades de gobierno sobre la evolución de los conflictos entre los actores en confrontación, dando lugar a la entrada de los grupos armados ilegales a cumplir funciones de regulación local.

Esa situación es particularmente riesgosa teniendo en cuenta que una presencia más activa de los grupos armados ilegales en la vida del municipio de Suárez puede traducirse en campos minados e incrementos en los hostigamientos, con lo cual las lógicas del conflicto armado interno podrían convertirse en las formas dominantes de violencia colectiva en la localidad.

⁹Entrevista a Secretario de Gobierno del municipio de Suárez (Cauca) – Abril 21 de 2012.

3. LA JAGUA DE IBIRICO: MINERÍA DE CARBÓN DE GRAN ESCALA Y EXTRACCIÓN DE RENTAS POR PARTE DE LOS GRUPOS ARMADOS ILEGALES

A partir de los años 90 del siglo pasado la actividad minera ha sido el principal motor de la economía del Departamento del Cesar. De acuerdo con la UPME, en el lapso comprendido entre 1994 y 2005 la producción de carbón del Cesar pasó de representar el 8% de la producción del país al 46%. En ese último año, la minería aportó el 34% al PIB departamental, nueve puntos más que la agricultura.

El municipio de la Jagua de Ibirico posee grandes reservas de carbón, calculadas en 2.000 millones de toneladas, ubicadas en un área superficial aproximada de 7.000 hectáreas. La explotación minera inició en el municipio en 1985, luego de la adjudicación de las primeras concesiones impulsadas por el gobierno de Belisario Betancourt. Esta decisión atrajo grandes oleadas migratorias que llevaron a que la población pasara de 5.200 habitantes registrados en el censo de 1973 a cerca de 14.500 en el censo de 1985. (Banguero & Castellar, 1993).

Aledaños al municipio de La Jagua de Ibirico se encuentran otros tres municipios que en su conjunto conforman el distrito minero de La Jagua: Beceril, El Paso y Chiriguaná. Tres de ellos se segregaron casi de manera simultánea en 1979: La Jagua de Ibirico y El Paso lo hicieron de Chiriguaná, mientras Beceril lo hizo del municipio de Agustín Codazzi, al norte. Las cabeceras de Chiriguaná y La Jagua de Ibirico registran en las proyecciones del DANE para el 2012 una población entre 15.000 y 20.000 habitantes, mientras para El Paso y Beceril se

proyectan entre 5.000 y 10.000 habitantes, respectivamente.

En La Jagua las organizaciones sociales han sido profundamente influenciadas por la presencia de las guerrillas y por el desarrollo minero. Así, a finales de la década de los 80 el Ejército de Liberación Nacional (ELN) promovió movilizaciones populares para la recuperación de tierras bajo la consigna "La tierra para el que la trabaja". En este contexto surgieron nuevos liderazgos que impulsaron "Juntas Campesinas" entre quienes no tienen tierra para realizar invasiones con la asesoría de especialistas en derecho agrario. En los años 90, el ELN amplió su campo de acción apoyando la movilización social para que las empresas mineras comprometieran "inversión social" en los municipios mineros y vincularan laboralmente a la población local. De igual manera incidieron en las plataformas políticas de los sindicatos mineros, a través de los cuales impulsaron demandas por una política energética "soberana y nacionalista". (Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar, 1992).

Finalizando la década se produjo la entrada de los grupos paramilitares al departamento, los cuales realizaron asesinatos selectivos y masacres bajo la doctrina contrainsurgente de "quitarle el agua al pez", que se ejecutó como una campaña de terror dirigida a eliminar líderes sociales, entre ellos, presidentes de Juntas de Acción Comunal, maestros, defensores de derechos humanos, líderes indígenas, y sindicalistas, entre otros. Como resultado de este proceso, las organizaciones sociales se vieron debilitadas y su acción prácticamente desapareció hasta después de la desmovilización del Bloque Norte de las AUC en 2006.

A partir de 2007, nuevamente se incrementó la actividad de sindicatos y líderes campesinos involucrados en procesos de reivindicación por servicios públicos, infraestructura y control de los impactos ambientales causados por las industrias mineras, que a partir de ese momento iniciaron la expansión de sus áreas de explotación, particularmente en el Hatillo, la Francia y Descanso Norte y Sur, en sectores de los municipios de La Jagua, EL Paso, Beceril y Chiriguaná.

Ante la desatención a los reclamos populares por parte de las autoridades de gobierno y de las empresas mineras, en ese año se escenificó en la cabecera de La Jagua un paro que derivó en una asonada. El incidente culminó con la toma de la estación municipal de policía por parte de los pobladores, hecho en el cual algunos manifestantes se apropiaron de un número significativo de armas de uso privativo de la fuerza pública. La gravedad de la situación obligó al presidente Uribe a atender los reclamos en el marco de un Consejo Comunitario en el cual se establecieron compromisos de inversión pública, al igual que unas mesas de trabajo integradas por líderes de organizaciones locales para hacer seguimiento a dichos compromisos. Mediante gestiones lideradas por líderes locales se logró devolver a la policía la mayoría de las armas de fuego tomadas en la asonada, circunstancia que contribuyó a robustecer la legitimidad de las mesas de trabajo, las cuales continúan operando hasta el presente (comunicación personal de Miguel Rivero, líder comunitario de La Jagua).

3.1. La actividad minera en La Jagua

Las explotaciones de carbón adquirieron un rol central para la economía del Cesar a partir

de 1990. En 1995, la empresa Drummond inició las exportaciones con la producción de la mina en el sector del Boquerón, en La Jagua de Ibirico. En 1997 Ingeominas y la Drummond firmaron un contrato para la exploración y explotación en El Descanso, con reservas aproximadas de 1.760 millones de toneladas de carbón. Después de estudios detallados, en 2009 se iniciaron las primeras excavaciones. Además se estima que debajo de las capas de carbón reposan millones de metros cúbicos de gas. (Gamarra, 2005).

Desde 1987 se crearon las primeras empresas mineras en el departamento, entre ellas Carbones de Upar y Carbones de Los Andes Ltda. En 1988 se constituyó Carboking Ltda. y en 1990 la Minera de Ibirico Ltda. Gustavo Tapias, propietario de esta última, es reconocido por sus vínculos con el narcotráfico y su carrera criminal en el grupo los "Doce del Patíbulo", miembros del cartel de Medellín que facilitarían información para la persecución y muerte de Pablo Escobar. Recientemente, Tapias, sonó de nuevo en la opinión pública por ser el intermediario entre funcionarios del gobierno y hombres de alias "Don Berna" en la Casa de Nariño. Junto a esta carrera criminal, alias "Techo" como es conocido Tapias, estaba "vinculado a las empresas Carboandes y Ctelca, dedicadas a la explotación de carbón en el Cesar y a la transferencia de embriones vacunos (...) sellaba millonarios contratos con viejas administraciones de los departamentos del Cesar" (El Tiempo, 13 de febrero de 2010).

Tapias y su socia, Leonor Botero Giraldo, se hicieron a la empresa Carbones de Upar en 1991, cuando ésta se había convertido en socia de Carboking Ltda mediante la compra de Carboandes. Esta posición le llevó

luego a asociarse con la Minera de Ibirico S.A. Posteriormente, Carboandes suscribió un acuerdo con Ecocarbón mediante el cual se acordó la participación económica del departamento en la producción, acuerdo que posteriormente fue cedido a una empresa llamada Carbones El Tesoro S.A.(Muvdi, s.f.). En 1994 después de ser concesionada la mina El Tesoro, se fusionaron los contratos mineros existentes, lo que integró El Tesoro con La Victoria.

En 1996, mediante decreto 2056 de ese año, el gobierno del presidente Samper definió la contratación de cinco áreas carboníferas entre ellas El Descanso (municipios de Agustín Codazzi, La Jagua, El Paso, Chiriguana y Becerril) y El Hatillo (municipios del El Paso y Chiriguana). Dicho decreto autoriza a ECOCARBÓN para que realice la selección de contratistas para los proyectos mineros de las regiones estipuladas. Con este decreto se vieron favorecidas familias empresarias del Cesar, a través de EMCARBÓN y CARBOANDES.

Por esta vía se transfirió gran cantidad de información privilegiada acerca de la localización de yacimientos de carbón que orientó movimientos especulativos por parte de las cabezas del Bloque Norte al igual que de autoridades locales. Desde 1998, parte de la información filtrada fue aprovechada por la alcaldesa de la Jagua, Alicia Quiroz Martínez, quien resultó propietaria de varios terrenos en inmediaciones de los yacimientos mineros. Los paramilitares, por su parte, también contaron con esa información para diseñar sus campañas de terror y desplazamiento forzado de parceleros del INCODER ubicados desde 1997 en la parcelación El Prado en la zona de

influencia de las minas del Hatillo y Descanso, al occidente de La Jagua.

Glencore, otra de las grandes empresas mineras, hizo presencia en el territorio con un modelo de intervención diferente al de las demás, basado en la operación por medio de filiales controladas a través de PRODECO. Esta última había adquirido desde 1995 la mina Calenturitas, cuya explotación inició en 2005; aparte del ya mencionado contrato de Carbones del Tesoro, que le adjudica la explotación de La Victoria y El Tesoro, también adquirió las minas de Carbones de La Jagua y la del Consorcio minero Unido, Cerro Largo y Hierbabuena respectivamente.

En 2006, mediante Resolución 1713, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT) otorgó licencia ambiental a la Empresa de Carbones del Cesar y La Guajira S.A., para el proyecto denominado "Explotación Minería de Carbón, mina El Hatillo", localizada en jurisdicción de los municipios de El Paso, Chiriguana y La Jagua de Ibirico, proyecto cedido a Diamond Coal, después llamado Vale Coal, por medio de la Resolución 0605 del 30 de Marzo de 2009. Finalmente Goldman Sachs Group, a través del operador Colombian Natural Resources (CNR), obtuvo la explotación de las minas La Francia I y La Francia II.

En 2010, la producción en el Cesar alcanzó más de 36 millones de toneladas, con un crecimiento de 5,8% en comparación con el año anterior. De esta producción, más del 95% (34.4 millones de toneladas) se exportaron, y el restante se destinó al consumo nacional. El comportamiento de las regalías registradas por la explotación del carbón mineral en el departamento del Cesar presentó en 2010 un descenso de 18,2% con respecto al año anterior,

al pasar de COP \$412.001 millones a COP \$337.141 millones. La Gobernación del Cesar y los municipios de la Jagua y Chiriguáná vieron reducido el monto de las regalías recibidas.

No obstante, numerosos investigadores destacan como caso especial a la Jagua de Ibirico, por cuanto, a pesar de que recibió cerca de COP \$100 mil millones en regalías durante el período 1997–2003, fue el municipio con peor desempeño fiscal para las vigencias 2002 y 2003. En contraste, su nivel de cobertura en acueducto alcanzó solamente el 74% y en alcantarillado el 69%, por debajo de las metas impuestas por ley a los municipios receptores de regalías. El decrecimiento en las regalías del carbón respondió a la marcada disminución del precio del mineral en los mercados internacionales que pasó de un promedio de USD \$115,5 dólares por tonelada en 2008 a USD \$54,25 dólares por tonelada en 2009, con una ligera recuperación en 2010, al promediar USD \$65,6 por tonelada.

La regulación de la actividad extractiva en el departamento del Cesar desde sus inicios ha estado a cargo de las agencias del orden nacional. Sin embargo, los controles no han sido operantes. El gobierno departamental ha planteado la importancia de la minería en el Cesar y ha resaltado la necesidad de crear estrategias que permitan el aprovechamiento de la explotación de los recursos naturales para el crecimiento sostenible y la equidad social. Una de sus principales preocupaciones es la contaminación atmosférica que incide directamente en la salud de la población y la contaminación de aguas, tierras y cultivos. Para la alcaldía de la Jagua, esta es la principal -y única- preocupación frente al sector minero. La administración local pretende implementar

una red de monitoreo local de calidad de aire para definir un mapa de riesgo ambiental y establecer programas de prevención que, unidos a la creación de la Secretaría de Gestión de Medio Ambiente, orientarían un plan de ordenamiento y manejo de cuencas ambientales en función del crecimiento de los proyectos mineros.

Estas medidas complementan la Resolución N° 0970 del 20 de Mayo de 2010, del MAVDT, mediante la que ordena a las empresas mineras en el municipio a reasentar las comunidades del Boquerón, Plan Bonito y El Hatillo, a raíz de los niveles intolerables de contaminación del aire con micro-partículas resultado del acelerado incremento en la extracción de carbón. Como se verá en la siguiente sección, este proceso de reasentamiento obligatorio ha ocasionado las manifestaciones de violencia colectiva más recientes en el distrito minero de La Jagua.

3.2. Minería y violencia colectiva en La Jagua de Ibirico

La crisis de la economía algodonera en los años 80 del siglo pasado y la subsiguiente bonanza de la marihuana en los departamentos del norte del país, entre ellos el Cesar, permitieron en este departamento la emergencia de familias, como los Gnecco, que dominaron el panorama político regional manteniendo vínculos con el contrabando, el narcotráfico y, luego, con la entrada de los paramilitares a la región. Al mismo tiempo, se inició la expansión de grupos insurgentes atraídos por ventajas asociadas a su localización en la frontera con Venezuela y sus relieves montañosos que favorecen la operación de corredores de movilidad y apoyo logístico entre el oriente y norte del país, como es el caso de la Sierra Nevada de Santa Marta

y la Serranía de los Motilones, que conectan el nororiente del Cesar y sur de La Guajira con Venezuela.

En este contexto, en junio de 1987 campesinos, obreros, finqueros, organizaciones sociales y sindicatos de los departamentos de Santander, Bolívar, Cesar y Norte de Santander, reunidos en la Coordinadora Popular del Nororiente, realizaron marchas que movilizaron más de 10.000 manifestantes exigiendo la apertura de vías, el mejoramiento de acueductos y alcantarillados, la construcción de escuelas y la entrega de tierras a campesinos, en un movimiento que se conoció como el “paro del Nororiente”. En el caso de Valledupar durante mes y medio más de 6.000 campesinos escenificaron un “plantón” en la plaza Alfonso López donde armaron un campamento para presionar las negociaciones con el gobierno nacional y departamental.

Durante meses las marchas continuaron en varios departamentos del norte del país a pesar de la presión ejercida por la Fuerza Pública y unidades de autodefensas provenientes del Magdalena Medio. La presencia de estos grupos se extendió primero en el sur del Cesar y luego hacia el centro y norte. Su consigna era contrarrestar la presión de la guerrilla sobre los sectores agroindustriales y desarticular los sindicatos de trabajadores de las plantaciones de palma africana en el sur del Cesar, que estaban participando en la conformación de un movimiento social que incidiría a través de organizaciones como la Unión Patriótica (UP) (Carroll, 2011).

La polarización social y política que dejó el paro del Nororiente desembocó en una ola de asesinatos selectivos de muchos de los

líderes sociales del movimiento. La respuesta a esta “guerra sucia” se tradujo en una oleada de secuestros perpetrados por los grupos insurgentes, centrados inicialmente en los dirigentes de la región, que alcanzó su primer pico en 1991. El secuestro se recrudecería a mediados de los años 90 con el establecimiento de las primeras cooperativas de seguridad rural (“CONVIVIR”) que luego de 1996 en adelante darían lugar a la consolidación de las AUC en el departamento.

Los grupos insurgentes responsables de esta primera escalada de violencia en el departamento, hacían presencia allí desde finales de los años 80: el ELN, a través de tres frentes; el Ejército Popular de Liberación (EPL) con el frente Norte Ernesto Rojas, y las FARC-EP, que crearon en 1988 el frente 41 Cacique Upar, con más de trescientos combatientes, el cual se ubicó en la Serranía de Perijá en el oriente del Cesar, con influencia en los municipios Valledupar, Manaure (Balcón del Cesar), San Diego, La Paz, Agustín Codazzi, Becerril, La Jagua, El Paso, Chiriguaná, Bosconia, El Copey y Pueblo Bello.

Una parte de la élite cesarense reaccionó con el apoyo a estructuras de violencia organizada, entre las cuales se destacan el grupo de los “Hijos de la Sierra” o “Guardianes de la Sierra” y, la CONVIVIR Sociedad Guaymaral. Ambas facilitaron la entrada de paramilitares al Cesar y realizaron un centenar de asesinatos a través de cuales diezmaron los movimientos sociales de la región, aniquilando a presidentes de Juntas de Acción Comunal, sindicalistas y campesinos.

El auge del movimiento social de la segunda mitad de los ochenta fortaleció la reclamación de tierras por parte de los campesinos sin tierra.

Decenas de familias campesinas invadieron la Hacienda Mechoacán, ubicada en La Jagua de Ibirico. Estos terrenos se convertirían luego en una zona importante por cuanto estaban localizados sobre un yacimiento de carbón de interés de las empresas mineras. No obstante, en 1994 133 familias de campesinos asentadas en esos predios lograron que Instituto Colombiano de la Reforma Agraria adquiriese las 4.700 hectáreas para adjudicarles parcelas en ese lugar. (Verdadabierta.com, octubre 26 de 2010 b).

El proceso coincidió con el inicio de la primera explotación de carbón a gran escala que adelantó la empresa Drummond. Se trataba de una concesión para la explotación de la mina de La Loma, ubicada en un área de la llanura baja perteneciente al municipio de La Jagua. Las exportaciones del mineral extraído de esta locación iniciaron en 1995 y posteriormente se ampliaron en 1997 con la exploración y explotación de otra mina en El Descanso, en terrenos pertenecientes a los municipios de Chiriguaná, El Paso y la Jagua de Ibirico.

Desde su inicio, la operación minera estuvo sometida a presiones ejercidas por los grupos insurgentes que intentaron extorsionar a la empresa mediante el sabotaje al ferrocarril utilizado para transportar el carbón a los puertos de embarque sobre el mar Caribe. Otra modalidad de presión utilizada fue el impulso a las movilizaciones populares que demandaban de la empresa inversiones sociales y ambientales para mitigar los impactos de la actividad extractiva. Sin embargo, para los insurgentes siempre resultó más eficaz extorsionar a ganaderos y hacendados que a los mineros, circunstancia que terminó operando como incentivo para



http://www.ficac.com/photos/ministerio_tic/6820838126/m/sel-72157629183044604

estos vendieran sus tierras a la Drummond sin imponer mayores condiciones.

La Drummond reaccionó a la presión de la insurgencia mediante convenios con la Fuerza Pública para la protección de sus terrenos y de sus activos. Así, financió la construcción de la base militar dependiente del Batallón de La Popa, en la que posteriormente se realizarían reuniones entre militares y paramilitares cuando el Bloque Norte de las AUC se insertó en el Cesar para disputar a la guerrilla el control de las estribaciones de la Serranía del Perijá. El enfrentamiento luego se prolongó a la Serranía de los Motilones hacia Norte de Santander y la cordillera oriental. (Revista Semana, marzo 24 de 2007).

La incursión de los paramilitares en el Cesar tuvo como propósito interferir la movilidad de la insurgencia entre la Serranía del Perijá, la Sierra Nevada de Santa Marta y la Ciénaga Grande del Magdalena, y a la vez apropiar

para sí las fuentes recursos de las cuales las guerrillas derivaban sus ingresos, entre ellas, el narcotráfico, la extorsión y el cobro de vacunas a ganaderos, bananeros, palmicultores, así como de las rentas asociadas a la explotación del carbón, el contrabando y la venta ilegal de gasolina. Cabe destacar aquí el caso documentado de transferencias de recursos de la Drummond al Bloque Norte a cambio de protección contra los ataques sobre la vía férrea por la cual se transporta el carbón hacia Santa Marta. El mecanismo para hacerlo era sobrefacturar los costos de alimentación suministrada a los trabajadores de esa empresa, hecho por el cual resultaron asesinados dos líderes sindicales, Valmore Locarno y Víctor Hugo Orcasita, que denunciaron la mala calidad de la comida suministrada por la empresa contratista Industrial de Servicios y Alimentos a través de cual se canalizaban los aportes a los paramilitares. (Verdadabierta.com, abril 19 de 2012).

Entre 1996 y 2005, el Bloque Norte realizó 333 masacres en los departamentos de Cesar, Atlántico, Magdalena y La Guajira, de las cuales 83 tuvieron lugar en el Cesar. En los municipios carboníferos del centro del departamento se registraron 12 masacres entre 1997 y 2002: una en La Jagua, dos en El Paso; cuatro en Chiriguaná, y cinco en Becerril. En cuanto a homicidios selectivos, se presentaron un total de 8 homicidios en contra de concejales en los municipios de La Jagua y Becerril en 1997, en 2002 y 2003 (Verdadabierta.com, diciembre 15 de 2009; El Heraldo, diciembre 31 de 2009; Observatorio del Programa Presidencial de DDHH y DIH de la Vicepresidencia de la República, 2012)

Tras el estandarte anti-insurgente con el que se justificó la presencia paramilitar

en la región, se desarrolló un proyecto de acumulación que en una primera etapa se centró en la extorsión de rentas, luego en el acaparamiento de tierras y finalmente en la apropiación de rentas públicas a través del control de las administraciones municipales y del departamento. Así, desde el inicio de la década de 2000 se puso en marcha un proceso de sometimiento de la política electoral al control del Bloque Norte, que culminó con la captura de las rentas de las entidades territoriales por medio de uso de la violencia para disuadir o eliminar los competidores políticos que pudieran truncar este proyecto. En desarrollo de este proceso fueron asesinados concejales en los municipios de Becerril y La Jagua, y se concretó la elección como gobernador del departamento a Hernando Molina Araujo para el periodo de 2003 - 2006, así como el triunfo electoral de los candidatos del movimiento Alas Equipo Colombia bajo el liderazgo de Molina, en la mayoría de las alcaldías de Cesar.

En este contexto ocurrieron hechos violentos como el despojo forzado de predios rurales que posteriormente serían de interés de las empresas mineras para la ampliación de sus operaciones extractivas. Un caso emblemático es el de la parcelación de El Prado, situada en inmediaciones de la mina El Hatillo en el municipio de la Jagua de Ibirico. En 1997, esta hacienda fue adquirida por el INCORA con el fin de reubicar allí a 51 familias que habían sido expulsadas de la Serranía de Los Motilones, producto de un incidente fronterizo con Venezuela. Los nuevos parceleros recibieron las tierras como propiedad colectiva pro indiviso y el compromiso de que después de 15 años de trabajarlas cada familia sería elegible

para recibir las escrituras correspondientes. Los parceleros comenzaron a ser objeto de amenazas por parte de paramilitares del Bloque Norte a partir de 1999. Luego, el 19 de mayo 2002 llegó a El Prado un grupo de paramilitares a la parcela de Jesús Eliécer Flórez Romero y lo asesinaron en compañía de sus tres hijos y un amigo que visitaba la familia ese día. Poco tiempo después, hubo otros asesinatos selectivos, según alias "El Samario", todos ordenados por Hugues Rodríguez, quien tenía interés de expandir sus propiedades en la zona a nombre suyo y de sus familiares a través de la sociedad Inversiones Rodríguez Fuentes. (Verdadabierta.com, octubre 26 de 2010 b)

Estos hechos de violencia motivaron el desplazamiento forzado de los demás parceleros, sustituidos poco después por testaferros de las cabezas del Bloque Norte. Según investigaciones del Cuerpo Técnico de Investigaciones (CTI) de la Fiscalía, el INCODER desconoció los derechos de los parceleros desplazados y traspasó las parcelas 6,9, 10, 45 y 48, a cuatro sobrinos de David Hernández Rojas, alias "39", segundo al mando del Bloque de las AUC y a la compañera de uno de ellos, todo con la aquiescencia del director regional del INCODER, Carlos Eduardo Reyes Jiménez. Por estas anomalías la Fiscalía ordenó medidas cautelares sobre los predios y acusó de concierto para delinquir, extorsión y desplazamiento forzado a varias personas, entre ellas el ex gerente regional del INCODER, Carlos Reyes y otros funcionarios de esa entidad.

Una situación semejante ocurrió en la parcelación de Mechoacán, en negociaciones de la mina de la Drummond. Allí, el 2 de agosto de 2004 un grupo de paramilitares del

Bloque Norte de las AUC, asesinaron a dos miembros de la Junta de Acción Comunal. Las irregularidades encontradas en el traspaso de las tierras de la vereda fueron diferentes a las del Prado, pues allí las familias ya contaban con títulos de propiedad en el momento de su desplazamiento forzado. De una parte, aparecieron escrituras de venta de algunas parcelas firmadas por propietarios que fueron asesinados antes de la fecha de firma de las escrituras. En otros casos las firmas de las escrituras de venta aparecieron firmadas por con el nombre de campesinos que no saben leer ni escribir. De acuerdo con el CTI, estos traspasos fraudulentos se hicieron con la complicidad del notario de Chiriguaná, Cesar Tiberio Royero, y la aprobación de Carlos Reyes Jiménez, gerente regional del INCODER en la época, desconociendo que desde 2004 parceleros de Mechoacán se encontraban registrados como desplazados en la base de datos de Acción Social, por lo cual el INCODER tenía la obligación de tomar medidas cautelares sobre esos predios y evitar su venta.

Otros casos de escrituración fraudulenta de antiguas parcelaciones involucran a funcionarios como Ana Alicia Quiroz Martínez, alcaldesa de La Jagua de Ibirico entre 1998 y 2000, condenada en 2009 a cuatro años de prisión por uso irregular dineros públicos, y Laureano Enrique Rincón Ortiz, alcalde de La Jagua elegido en 2006 y destituido por la Procuraduría General de la Nación en 2007. Después de despojar a los parceleros de sus tierras en Mechoacán, los nuevos propietarios negociaron los predios con la multinacional Drummond: según consta en documentos oficiales, de un total de 128 parcelas de la parcelación Mechoacán, en la actualidad

124 están ocupadas por Drummond. (Verdadabierta.com, octubre 26 de 2010 b.)

El proceso de desmovilización de las AUC que culminó en 2006 dio paso a la reorganización de los movimientos sociales aplacados durante la época de dominio paramilitar en el Cesar. Surgieron nuevas movilizaciones populares por el incumplimiento en la entrega de obras públicas (El Pilón, julio 3 de 2011), la corrupción en el uso de regalías, el deterioro de las vías de la región por el paso de vehículos al servicio de las empresas mineras, la falta de oportunidades de empleo para los pobladores locales, el incremento en la contaminación del aire y las cuerpos de agua superficiales por la minería, y la renuencia de las empresas mineras a cumplir con sus obligaciones de mitigación de los impactos ambientales e inversión social.

Así, en 2007 una movilización de protesta que bloqueó la vía para el tránsito de vehículos de carga derivó en una asonada en la cabecera municipal de La Jagua, que dejó un saldo de un muerto y alrededor de medio centenar de heridos. En respuesta al incidente, el presidente Álvaro Uribe Vélez realizó un Consejo Comunitario en el municipio carbonífero y ordenó descongelar los dineros de regalías, cuyo giro había sido suspendido por el gobierno nacional a raíz de su mal manejo. Además, anunció el compromiso de las multinacionales de aportar dineros para completar con parte de los recursos de las regalías del municipio los COP \$30 mil millones de pesos requeridos para pavimentar la vía por donde transita el carbón extraído de la zona. (Revista Semana, febrero 13 de 2007).

Además, el presidente ordenó al MAVDT expedir actos administrativos ordenando a

las empresas mineras el reasentamiento de las comunidades de Plan Bonito, El Hatillo y Boquerón, ubicadas en el área de influencia de la explotación minera de carbón. En la misma decisión avaló que PRODECO, interesada en ampliar sus operaciones en la parcelación de El Prado, transfiriera al INCODER un monto para reconocer las mejoras en manos de los poseedores de esas parcelas. Una vez saneados y desocupados estos terrenos, el INCODER tramitaría una permuta con PRODECO a través de la cual entregaría a esta empresa los terrenos de su interés. Sin embargo, a la postre los poseedores de las parcelas de El Prado, luego de recibir las compensaciones por las mejoras de las cuales eran poseedoras desde el desplazamiento violento de los parceleros originales por los paramilitares, se negaron a desocupar dichas parcelas, situación que desembocó en una demanda de PRODECO al INCODER. (El Tiempo, 12 de marzo de 2012).

El hecho de violencia colectiva más reciente en los municipios carboníferos del centro del Cesar fue la muerte en febrero de 2012 de un policía en una protesta en inmediaciones del sitio Plan Bonito ante el incumplimiento por las empresas mineras de los compromisos fijados por el MAVDT para el reasentamiento obligatorio de las poblaciones afectadas por la intensa explotación minera en el área (El Herald, febrero 14 de 2012),

De otra parte, en los municipios del distrito minero de la Jagua se han presentado episodios de escalamiento en violencia homicida por medio de asesinatos selectivos cuyas principales víctimas son integrantes de las bandas criminales rivales que emergieron poco después del proceso de desmovilización del Bloque Norte, que disputan entre sí el control

territorial y de la población para manejar la extorsión, el contrabando, y el narcotráfico en el sector. Aparentemente el grupo “Los Urabeños” ha logrado establecer su hegemonía, aunque permanentemente enfrenta el desafío de “Los Rastrojos”, tal como sucede en el resto de la costa norte colombiana. Sin embargo, los pobladores perciben que el control de estos grupos es menor en comparación a los años del Bloque Norte.

Como se desprende de las páginas anteriores, las principales dinámicas de violencia colectiva tuvieron origen en procesos económicos, sociales y políticos independientes de la actividad extractiva: la crisis algodonera; los movimientos sociales de los años 80 y la intención de los grupos insurgentes de instrumentalizarlos para sus propósitos político-militares; y la llegada de los grupos paramilitares al departamento con su proyecto de acumulación de poder económico y político. Hay que señalar sin embargo que las dinámicas observadas en el pasado reciente representan un fenómeno distinto por cuanto se relacionan con las condiciones que la expansión de la actividad extractiva ha impuesto en la región.

El desarrollo de la violencia colectiva en la zona minera siguió pautas típicas de escalamiento. Los comportamientos de las partes involucradas siempre buscaron confirmar las percepciones y expectativas negativas que cada adversario tiene del otro, con lo cual usualmente se logra provocar en el otro los comportamientos negativos que se esperan de él. Esta dinámica se auto-alimenta proporcionando razones y motivos para confirmar las expectativas, percepciones y actuaciones negativas en relación con el adversario.

En términos de las tipologías de violencia interpersonal propuestas por C. Tilly, el espiral de violencia colectiva que se desencadenó a finales de la década de los 80 inició por medio de modalidades de centradas en negociaciones rotas y ataques oportunistas y dispersos, caracterizados por nivel de coordinación relativamente bajo y visibilidad de los daños causados, como es el caso de las manifestaciones de paro cívico, los asesinatos selectivos de los dirigentes del movimiento popular y reyertas en torno a negocios relacionados con el contrabando y el narcotráfico. Estos hechos dieron lugar al escalamiento de la violencia al nivel de la destrucción coordinada, por medio de secuestros de dirigentes regionales por parte de los grupos insurgentes, la conformación de los ejércitos de escoltas al servicio del negocio de narcotráfico y el contrabando, y a través de la reacción paramilitar. Particularmente durante el período inicial de expansión paramilitar, estos hicieron uso extenso de violencia ritual a través de masacres y exhibiciones de crueldad inusitada realizadas con el fin de sembrar terror en la población y aislar a los grupos insurgentes de sus apoyos entre la población civil.

A partir de esta constatación es plausible proponer como hipótesis que en circunstancias en que la violencia colectiva alcanza niveles altos de coordinación y perpetración de daño durante horizontes temporales de mediano plazo, como sucedió en el Cesar, resulta irresistible permanecer y cumplir cabalmente con la mayoría los compromisos de autorregulación asociados con la minería responsable en los ámbitos de seguridad industrial y salud ocupacional, gestión ambiental, relacionamiento comunitario e incidencia socioeconómica, derechos

humanos y ética y transparencia. En un contexto de violencia colectiva altamente coordinada y sostenida en el tiempo, los actores armados logran desarrollar capacidad efectiva para infligir daño hasta el punto de amenazar la continuidad de las operaciones mineras, lo cual los apalanca para negociar arreglos de orden financiero y político que aseguren la viabilidad del cálculo "costo-beneficio" requerido para que continúe la operación minera, la cual a su vez sostiene los ingresos fiscales y regalías del Estado. En tales condiciones, se genera un escenario perverso en el cual los principales costos asociados a las acciones de destrucción coordinada recaen sobre los agentes más desprotegidos y vulnerables, generalmente las organizaciones sociales y comunitarias.

En el caso del distrito minero del centro del Cesar, el reemplazo del escenario de violencia organizada altamente coordinada, luego de la desmovilización del Bloque Norte de las AUC en 2006, trajo consigo unas condiciones que permitieron que el descontento popular se expresara en relación con las políticas y condiciones laborales de las empresas mineras, el incumplimiento de las medidas de mitigación de impactos ambientales, la corrupción administrativa en la inversión de los recursos públicos en la zona y en general, por la precaria calidad de vida de los pobladores. La inercia de las agencias estatales frente a los reclamos de las organizaciones sociales y comunitarias ha llevado a éstas últimas a intentar interrumpir la continuidad de las operaciones mineras por medio del bloqueo de vías, remedando una táctica que resultó exitosa para los grupos armados ilegales en el pasado, pero que no les rinde los mismos frutos debido a que no disponen de los medios ni el nivel de coordinación que aquellos fueron

capaces de articular. Así, el tipo de violencia que se observa en esta nueva etapa son episodios esporádicos de ataques oportunistas y dispersos dirigidos fundamentalmente contra las operaciones de las empresas mineras, los cuales han logrado llamar la atención de los medios de comunicación, la opinión pública y del gobierno.

¿Volverán a presentarse episodios de destrucción coordinada y violencia ritual como los observados en la zona en el pasado? Resulta difícil predecirlo. Sin embargo, conviene señalar que la actitud complaciente de las autoridades y de las empresas mineras con el statu quo no contribuye a la legitimidad del orden institucional ni a afianzar la estabilidad social y política de la zona. Además, el estado de inestabilidad social y política inducida a través de este manejo conlleva el riesgo de que los movimientos de protesta popular sean instrumentalizados por algún grupo de armado ilegal en la zona, dotado de los medios requeridos para escalar en cualquier momento el nivel de coordinación y daño causado por la vía de la violencia colectiva.

CONCLUSIONES

El análisis de los dos casos en consideración indica que las acciones de violencia colectiva responden a factores que incentivan la presencia y actividad de los actores violentos, diferentes a la propia minería. Se observan procesos de escalamiento de violencia en los cuales bandos distintos buscan acumular los medios necesarios para destruir o subordinar a sus rivales. Dentro de esta lógica, tanto la población civil como la actividad extractiva están expuestas a la depredación de activos y rentas, debido principalmente a las deficiencias

de las agencias institucionales responsables de su protección. Esta circunstancia, sumada a otras como la carencia de claridad en los derechos de propiedad y la posibilidad de coaccionar mediante la violencia o de capturar a las agencias institucionales a cargo de regular las disputas sobre propiedades y rentas, se convierte en incentivo permanente para la depredación sostenida de activos y rentas por parte de los agentes violentos.

Por consiguiente, la deficiencia de las instituciones y reglas que gobiernan los escenarios donde interactúan actividades extractivas y violencia colectiva ligada a grupos armados ilegales es el factor primordial a remediar si se quiere prevenir la incidencia de la violencia colectiva en zonas mineras. Por su parte, el tipo de comunidad en la cual tienen lugar estas interacciones, aparentemente no condiciona el accionar de los grupos armados al margen de la ley y las acciones de violencia colectiva relacionadas con ellos. En el caso de Suárez, la tradición común y homogeneidad étnica y cultural de la comunidad de La Toma permitió recurrir a la figura de Consejo Comunitario para proteger las minas de los locales frente a las pretensiones de los forasteros, con el amparo de la tutela fallada a favor de la comunidad por parte de la Corte Constitucional. Sin embargo cabe resaltar que el conflicto resuelto por esta vía no involucró de manera sostenida a especialistas en violencia ni derivó en acciones de violencia colectiva.

Contrasta ello con lo que sucedió en el Cesar, donde el Bloque Norte desarrolló una estrategia basada en la combinación de lo legal e ilegal que le permitió controlar posiciones dominantes como la gobernación y numerosas alcaldías a partir de 2003. En estas

circunstancias, la vulneración de los derechos de los parceleros desplazados forzosamente por los paramilitares no se logró por la vía de la protección de derechos fundamentales, debido a que los propios victimarios controlaban las posiciones claves dentro de diversas agencias del Estado, a través de las cuales aseguraron el statu quo institucional y normativo, y legitimaron socialmente la continuidad de sus modalidades de depredación de activos y rentas. Si en el caso de Suárez algún grupo armado ilegal hubiera alcanzado un nivel de control similar al que lograron las AUC en el Cesar ¿habría dado el mismo resultado la tutela para proteger las minas del Consejo Comunitario de La Toma? A pesar de no contar con evidencias para sustentarlo, el contraste de ambos casos sugiere que en presencia de actores violentos que han alcanzado posiciones dominantes en la institucionalidad legal, el desarrollo de sus estrategias depredadoras resulta irresistible, aún para aquellas comunidades altamente cohesionadas.

Finalmente, en cuanto a los atributos del entorno físico en el que interactúan actividades extractivas, grupos armados ilegales y formas de violencia colectiva, los dos casos considerados en este estudio ofrecen contrastes notables de los cuales aún no se desprenden conclusiones acerca de su influencia sobre dicha interacción. Ambas áreas de estudio están ubicadas en zonas de interés para la movilidad de los grupos armados ilegales, aun cuando sin duda la zona central del Cesar tiene el interés adicional de ofrecer condiciones institucionales y productivas que la convierten en un objetivo con un potencial inmediato para la depredación de activos y rentas.

<http://www.iftcc.com/photos/37203210@NOU/4971333758/in/photoIdI8-8841CA-8841CA-88417-88417s-6wq7zC-8U0CZ-8fM5C>



Al respecto, quizás valdría señalar provisionalmente que los entornos físicos dotados de yacimientos minerales de interés económico suelen ejercer atracción de flujos masivos de mano de obra calificada y no calificada, particularmente durante las etapas de establecimiento de los proyectos. Como lo sugiere el caso de Suárez, la llegada de migrantes a la zona genera numerosos conflictos que en su mayoría no derivan en violencia colectiva. No obstante, en escenarios con deficiente capacidad institucional para gobernar el trámite pacífico de dichos conflictos el fenómeno de la migración contribuye a la agudizarlos y, a la vez, a magnificar las deficiencias institucionales, lo cual crea condiciones propicias para la expansión de especialistas en violencia dispuestos a ofrecer "justicia local" a cambio de cobros extorsivos.

De otra parte, el análisis establece con claridad que si bien la actividad extractiva no es un factor generador de violencia colectiva asociada a especialistas de violencia en zonas mineras, sí genera

reacciones de parte de los agentes violentos, estimulándolos a ajustar sus estrategias de depredación y acumulación para maximizar los beneficios que pueden extraer de estas operaciones. De allí que en las zonas de extracción, las unidades de producción minera siempre son un objetivo para los agentes violentos, quienes sacan ventaja de la condición de este tipo de actividades de estar amarradas a la localización de los yacimientos que explotan y que por lo tanto no tienen la alternativa de trasladar las operaciones ante la presencia y actividad de agentes violentos. Así se observó tanto en Suárez como en La Jagua.

Es necesario diferenciar la calidad de los actores y agentes involucrados en los escenarios donde hay lugar a reacciones de ajuste de objetivos estratégicos y tácticos por parte tanto de los agentes violentos como de las unidades de producción minera. Casi por definición, los especialistas en violencia lo son por cuanto tiene altamente desarrolladas sus capacidades para la obtención y procesamiento de información relevante en la toma de decisiones. Además, frente a las oportunidades que ofrecen escenarios donde la institucionalidad oficial presenta deficiencias para gobernar, este tipo de agentes tiene preferencia por las estrategias de acumulación de recursos basados en la depredación de activos y rentas, lo cual a su vez les asegura los medios necesarios para seleccionar los lugares y oportunidades para desarrollar las acciones que han definido para maximizar la eficiencia de sus procesos de acumulación.

Frente a este comportamiento estratégico, es necesario discriminar la capacidad de

respuesta de las diferentes unidades de producción minera ante las amenazas y acciones de violencia de los grupos armados ilegales. Las industrias formales que operan explotaciones a gran escala tienen a su disposición los medios para procesar información, al igual que los recursos que requieren para ajustar sus operaciones de manera que su continuidad y la integridad de sus activos e ingresos no se vean amenazados por las acciones violentas de los agentes violentos. En contraste, las unidades más pequeñas e informales no tienen ninguna de las condiciones anteriores para hacer frente a los especialistas de violencia, lo cual los hace mucho más vulnerables a ser víctimas no sólo de la depredación de sus ingresos sino también de sus activos. Y como quedó en evidencia en el caso de La Jagua, no sólo las unidades mineras informales y pequeñas, sino todas las demás unidades de producción en distintos rubros quedan en esta situación desventajosa.

Por consiguiente, el hecho de que como resultado de la interacción entre minería y violencia colectiva se exacerbén las diferencias en la capacidad de adaptación para minimizar el impacto de las acciones violentas, sugiere a manera de hipótesis que éste fenómeno producto de dicha interacción representa un riesgo no mitigable que en sí impediría el establecimiento de un proyecto de minería a gran escala responsable, en zonas donde las limitaciones de la capacidad de control de las autoridades de gobierno sobre el orden público da lugar a la presencia de grupos armados ilegales.

Nuevamente conviene recalcar que la hipótesis anterior se desprende apenas de

dos estudios de caso independientes que no son representativos de la interacción entre actividad extractiva y violencia colectiva en el país. Sin embargo, esta hipótesis recomienda cautela a la hora de plantear medidas de mitigación, ya que éstas sólo son aplicables ante aquellos riesgos que efectivamente son mitigables, es decir, donde su reducción o minimización resultan institucional, social, financiera y físicamente viables.

BIBLIOGRAFÍA

Libros y revista académicas

Banguero, H. & Castellar, C. (1993) La población de Colombia 1938-2025, Cali, Universidad del Valle; DANE: Estimaciones y proyecciones 1985 -2020.

Gamarra, J. (2005). "La Economía del Cesar después del Algodón". Documento de trabajo de Economía Regional, N° 59., julio.

Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, New York: Cambridge University Press.

Ostrom, E. (2005). *Understanding Institutional Diversity*, Princeton, N.J, Princeton University Press.

Ostrom, E. (2007). "Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework.", in Sabatier, P. (ed.) *Theories of the Policy Process*. Boulder, CO: Westview Press.

Tilly, C., (2003). *The Politics of Collective Violence*, New York, Cambridge University Press.

Velásquez, F. (2011). Industrias extractivas y ordenamiento territorial en Colombia: Tensiones no resueltas. Foro Nacional por Colombia, 1-11.

Velásquez, F. & González, E. y otros. (2009). "Territorio, conflicto y gestión pública en Colombia. Municipios de Cabrera, Cundinamarca, Puerto López, Meta y La Dorada Caldas", en Velásquez, F. (coord.) *Las otras caras del poder. Territorio, conflicto y gestión pública en municipios colombianos*. Bogotá: Fundación Foro Nacional por Colombia / GTZ - Programa CERCAPAZ /RINDE.

Velásquez, F. (Coord.) (2012). *El sector extractivo en Colombia*, Bogotá: Revenue Watch Institute – Foro Nacional por Colombia.

Documentos institucionales

ALCALDIA MUNICIPAL DE LA JAGUA DE IBIRICO (1999). "Estudios Equipo Técnico del Plan Básico de Ordenamiento Territorial de La Jagua de Ibirico".

ALCALDÍA MUNICIPAL DE SUÁREZ (2010). Documento de Diagnóstico 2007-2011.

ALCALDÍA MUNICIPAL DE SUÁREZ (2010). "Plan de Desarrollo Municipio de Suárez; Primero la gente y directo al campo 2008-2011",

ALCALDÍA MUNICIPAL DE SUÁREZ (2010). Plan de Desarrollo Agropecuario. 2007-2011.

ALCALDÍA MUNICIPAL DE SUÁREZ (s.f.) "Borrador Plan de Desarrollo Municipio de Suárez: El Cambio es de Todos 2012-2015".

CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL CAUCA (2009). Documento de Evaluación Minero-ambiental de Suarez.

CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL CAUCA (2009). Plan de Desarrollo Forestal del Departamento del Cauca.

CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL CAUCA (2010). Diagnóstico Ambiental del Municipio de Suárez.

CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL CAUCA (s.f.). "Diagnóstico ambiental en el municipio de Suárez, área de influencia corregimientos de Mindalá y la Toma. Conocimiento Ambiental, en: <http://www.crc.gov.co/files/ConocimientoAmbiental/mineria/MINERIA%20SUÁREZ/DIAGNOSTICO%20SOCIAL.pdf>, recuperado 25 Febrero 2012.

DNP. (s.f.) "Fichas Municipales". Disponible en: <http://www.dnp.gov.co/Programas/DesarrolloTerritorial/Gesti%C3%B3nP%C3%BAblicaTerritorial/Gu%C3%ADasMetodolog%C3%ADasyPublicaciones.aspx>, recuperado 29 Febrero 2012.

DNP. (2007). "Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010", Bogotá: DNP.

DNP. (2011) Plan Nacional de Desarrollo "Prosperidad para Todos 2010 – 2014", Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

OBSERVATORIO DE DERECHOS HUMANOS Y DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO. (2007). Diagnóstico Departamental Cauca, Bogotá: Vicepresidencia de la República.

OBSERVATORIO DE DERECHOS HUMANOS Y DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO. (2012). Geografía de la confrontación y la violencia. Consultado el 29 de Junio de 2012, de <http://www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Paginas/GeografiaConfrontacion.aspx>.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. (2008). "Diagnóstico Socioeconómico Departamento del Cesar", Bogotá: Alta Consejería para la Reintegración.

RECALCA. (2009). "Minería y violencia en Suárez Cauca", mimeo.

SIMCO. (2012). "Estadísticas de producción y regalías mineras", Bogotá: Ministerio de Minas y Energía -Sistema de Información Minero de Colombia.

UPME. (2005). Distritos mineros: Exportaciones e infraestructura de transporte, Bogotá: Ministerio de Minas y Energía.

Prensa, internet y otras fuentes

Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar. (1992). "Doce propuestas para construir una propuesta de paz", mimeo.

El Heraldo, diciembre 31 de 2009. "Estados Unidos se recupera de su memoria trágica."

El Heraldo, febrero 14 de 2012. "Un policía muerto en disturbios en La Loma de Calenturas, Cesar."

El Pilón, julio 3 de 2011. "Denuncian 'tren' de contratos en La Jagua de Ibirico".

El Tiempo, diciembre 6 de 1993. "Dinamitadas dos transportadoras de carbón".

El Tiempo, septiembre 4 de 1996. "“ELN secuestra alcalde de La Jagua, Cesar”"

El Tiempo, mayo 27 de 1998. "Consejero Presidencial en apuros."

El Tiempo, 13 de febrero de 2010. "Narcos estuvieron 16 años camuflados como ganaderos y negociantes".

El Tiempo, 12 de marzo de 2012. "INCODER, en jaque por restitución a desplazados de lote de carbonera".

Muvdi, P. (s.f.) "Comunicado a la Opinión Pública", mimeo.

Reales, Jorge Eliécer. (2011). "Suspenden licencias de explotación minera por falta de consulta previa", Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, disponible en: <http://www.colectivodeabogados.org/Suspenden-licencias-de-explotacion>, recuperado 20 Febrero 2012. Revista Semana, noviembre 25 de 2006. "Un genio del mal".

Reales, Jorge Eliécer., febrero 13 de 2007. "La Jagua de Ibirico, un pueblo rico convertido en la tierra del olvido".

Reales, Jorge Eliécer., marzo 24 2007. "Oscuridad en la mina".

Reales, Jorge Eliécer., julio 16 de 2011. "La puerta giratoria".

Verdadabierta.com, sin fecha. "La expansión: el nacimiento de las Autodefensas Unidas de Colombia (1997-2002)".

Verdadabierta.com, octubre 29 de 2008. "Bonanza Marimbera, 1975-1985".

Verdadabierta.com, diciembre 15 de 2009. "Las 333 masacres del Bloque Norte"

Verdadabierta.com, mayo 5 de 2010. "Las verdades y mentiras del libro de "Jorge 40"."

Verdadabierta.com, octubre 26 de 2010 a. "¿De dónde salieron los 'paras' en Cesar?"

Verdadabierta.com, octubre 26 de 2010 b. "Carbón y sangre en las tierras de "Jorge 40""

Verdadabierta.com, abril 19 de 2012. "Blanco Maya confiesa que fue el puente entre Drummond y 'paras'"

Verdadabierta.com, junio 12 de 2012. "Cinco años de Parapolítica: ¿Qué tan lejos está el fin?"

CONSIDERACIONES FINALES

El análisis de las páginas anteriores deja en claro algunas tendencias del sector extractivo y de su manejo por parte del gobierno nacional, que deben ser examinadas en conjunto para construir una mirada panorámica de lo que está ocurriendo en este importante campo de la actividad económica y social del país. Lo primero que salta a la vista es que el llamado boom de las extractivas, si bien tiene fundamento en la evolución de los principales indicadores del sector en la última década, también ha sido en parte fruto de las proyecciones y del deseo de un gobierno que fincó en el la explotación de recursos naturales no renovables sus esperanzas de impulso a la economía y de generación de rentas para reducir el déficit fiscal e incrementar la inversión social.

Esa apuesta, sin embargo, no parece estar produciendo los resultados esperados. Lo muestran los indicadores analizados en este informe y lo han reconocido los propios representantes del gobierno. Las metas de producción no se cumplieron en el período examinado, lo que dio lugar a declaraciones del sector privado en el sentido de que "la locomotora minero-energética no tiene rieles". El gobierno quiere convertir a Colombia en un país minero y por ello se propuso metas para cuyo logro no existían las condiciones propicias. Las cifras, al igual que la comparación con otros países de América Latina, indican que estamos lejos de esa presunción.

¿Por qué no fue posible alcanzar esas metas? Tres factores –entre varios otros– parecen haber jugado un papel determinante: en primer lugar, en primer lugar, las proyecciones realizadas por el gobierno para el sector quedaron grandes, respecto a su comportamiento real durante los dos últimos años, con ello se comprueba la hipótesis establecida en el Primer Reporte sobre las Industrias Extractivas para el período 2005-2010, en el que se planteaba que estas cifras no tenían en cuenta que la realidad del país, en especial, la informalidad que rige a gran parte de estas actividades y la necesidad de hallar nuevos proyectos de minería e hidrocarburos que contribuyeran a sostener la producción del sector y el nivel de las exportaciones.

En segundo lugar, hay una situación que también se había advertido en el Reporte 2005-2010, y que tiene que ver con la dificultad de establecer proyecciones para un sector tan complejo como el extractivo y con tanta susceptibilidad al comportamiento de los mercados internacionales. Es sabido que después de un ciclo de expansión y aumentos constantes en el precio de los minerales e hidrocarburos, llega un punto de saturación de la demanda, produciendo a su vez, un ciclo de desaceleración y disminución de los precios, que afecta principalmente a los países que dependen de ellos para planificar su estructura fiscal.

Sin duda, este escenario se ha anticipado con la recesión económica mundial, que ha afectado el comportamiento del sector extractivo nacional por dos vías, en primer lugar, como es natural

la disminución de los precios y en segundo lugar, el decrecimiento de la inversión extranjera, encargada de movilizar las exploraciones y explotaciones en el territorio. Si bien, en las proyecciones del gobierno nacional se contemplaba esta situación, no se creía que tuviera la profundidad y extensión que ha demostrado, incluso, afectando a los BRICS,¹ que en los últimos años, habían jalonado la compra de minerales al país. Este es un factor de carácter coyuntural que podría variar en el futuro y producir resultados diferentes a los obtenidos en 2011-2012, sin embargo, en el corto plazo, la situación, según los reportes que se vienen conociendo, no presentará una variación considerable.

El otro factor, de carácter estructural, se refiere a las condiciones normativas, institucionales y de política que rigen la actividad extractiva en el país, que no son las más adecuadas para promover una industria minero-energética que impulse un desarrollo sostenible e incluyente. Los dos primeros capítulos de este informe demuestran el enfoque equivocado del gobierno en algunos aspectos relacionados con la gestión del sector. En primer lugar, el nuevo sistema de regalías, si bien tuvo la intención correcta de combatir el mal manejo de los recursos por parte de las entidades territoriales y distribuir los recursos a lo largo y ancho del país, terminó por acoger una solución que puede ser peor que la enfermedad: reducir significativamente los aportes directos a los municipios y departamentos productores –lo que generó no pocas protestas de quienes perdieron recursos– y concentrar en el gobierno central el manejo de la mayor parte de las regalías, destinadas a los fondos que creó la reforma constitucional. Hablamos de una concentración de las decisiones en el gobierno central, pues, aunque los OCAD tienen participación de alcaldes y gobernadores, los representantes del gobierno tienen allí un gran poder de decisión e, incluso, de veto.

¿Es el control central de los recursos una garantía de que sean asignados correctamente y tengan un mayor impacto en el territorio? No necesariamente. Existen por definición sesgos en las decisiones del gobierno central que pueden reflejarse en la asignación de recursos con base en criterios de afinidad política o territorial. Así ha sucedido con otros programas del gobierno nacional en el pasado (por ejemplo, el programa Familias en Acción²) y nada indica que ello vaya a cambiar. De otra parte, el nivel central no está libre de riesgos de corrupción cuyo mismo efecto es tan corrosivo como el de la corrupción en el nivel municipal o departamental.

También hubo equivocaciones y una cierta negligencia en el trámite de la reforma al Código de Minas. La caída de la ley 1382 de 2010 estaba anunciada por anticipado. Si el gobierno hubiera tenido interés en sacar adelante la reforma, habría desplegado una estrategia vigorosa para llevar a cabo la consulta previa y superar las dificultades que ese procedimiento conlleva y que el gobierno nacional conoce en detalle. En tal sentido, no consideramos adecuadas las opiniones de algunos representantes del gobierno que señalaron que los culpables de la caída de la

¹ Brasil, Rusia, China, India y Suráfrica

² Ver al respecto el libro publicado recientemente por Foro Nacional por Colombia, en el que se analizan los criterios territoriales de asignación de los fondos de ese programa (Velásquez, Fabio y otros, Familias en Acción: tensiones entre lo técnico y lo sociopolítico, Bogotá, Foro nacional por Colombia, 2012).

reforma fueron las comunidades étnicas por no colaborar con la consulta. Lejos de la realidad esa opinión. Si alguien fue responsable del fracaso de esa iniciativa fue el propio gobierno, que no tuvo -ni tiene aún- las herramientas institucionales ni la capacidad de diálogo suficiente para sacar adelante un proceso que, siendo complejo, debía ser realizado al tenor de lo dispuesto por las normas vigentes y la extensa jurisprudencia de la Corte Constitucional.

La caída de la reforma dejó vigente el código Minero de 2001 con todas las limitaciones y los problemas que han señalado analistas y expertos del país a propósito de dicha norma. Este es un código que favorece a la gran empresa minera, camina en vía opuesta a la autonomía de las entidades territoriales y genera múltiples amenazas a la sustentabilidad ambiental. El país sigue hoy a la espera del debate sobre un nuevo código que resuelva de una vez por todas los problemas que quiso parcialmente resolver la ley 1382.

De otra parte, los problemas de descoordinación institucional y de ausencia de un lenguaje único en el seno del gobierno para el manejo del sector, que señalamos en el primer informe del Observatorio, siguen vigentes. Los Ministerios de Minas y Energía y de Medio Ambiente parecen tener lecturas diferentes del sector y no poseen canales de diálogo que les permitan construir un mensaje unívoco para los empresarios y para la sociedad en general. Ambos Ministerios se quejan del Ministerio del Interior porque, en su opinión, este último colabora con los procesos de consulta a las comunidades étnicas y termina “perjudicando” los planes de expansión del sector. El Ministerio de Defensa, por su parte, actúa por su cuenta en la lucha contra la llamada minería criminal, pero no posee una lectura del impacto de esa acción, especialmente desde el punto de vista social. El sector minero y el de hidrocarburos operan con lógicas diferentes, lo que impide aplicar una política unificada, hasta donde ello es posible. Y, finalmente, el gobierno nacional toma decisiones y actúa en consecuencia sin que se le pase por la mente conversar con alcaldes y gobernadores sobre los criterios que deben orientar la gestión de la minería en el territorio y el manejo de sus consecuencias locales. Su consigna -la del gobierno nacional- parece ser la de prohibir a las autoridades municipales y departamentales intervenir en decisiones claves que afectan la gestión del territorio y que podrían contribuir a un control más de cerca de la actividad extractiva. ¿Y el Congreso de la República? Totalmente ausente de la discusión sobre la materia.

Otro aspecto importante que sobresale en el informe es la profundización de la reprimarización económica nacional, evidenciada principalmente en la crisis de la industria y la agricultura, con lo cual las principales políticas de empleo, inversión y crecimiento han quedado dependientes del sector extractivo, el cual por sus características no tiene las herramientas para cumplir con estas tareas. A esto se suma el hecho de que los encadenamientos productivos anunciados por el gobierno nacional, para movilizar los factores de capital tampoco han llegado. Tal como se afirmó en el Reporte 2005-2010, lo negativo de esta situación no es que el país exporte materias primas sino que este proceso no contribuya a generar nuevas dinámicas y sinergias con las demás ramas de la economía, lo que es especialmente importante si se tiene en cuenta que los recursos no renovables tienen una duración limitada.

Una economía sustentada en su mayoría en la explotación de minerales e hidrocarburos y sin una plataforma de diversificación funcionando implica desajustes y comportamientos negativos para el país, de muy escaso control por parte del gobierno nacional, los cuales aumentaron durante el 2011 y el 2012. Por un lado, la baja en la demanda de estos productos y sus precios genera menores ingresos al gobierno nacional, importantes para sostener la inversión pública y los proyectos prioritarios en infraestructura, competitividad y capital social. Por otro lado, se evidencia una desaceleración del PIB y una mayor vulnerabilidad a las tendencias internacionales. Finalmente, está el problema de la revaluación de la moneda frente al dólar, que hace menos competitivas las exportaciones del país.

De otra parte, pese a que el gobierno nacional plantea que el sector extractivo genera aumentos importantes en la inversión pública en áreas estratégicas para impulsar el desarrollo de la población y aumentar la convergencia territorial, la sensación que queda en Colombia es que la renta extractiva no ha contribuido, como se esperaba, al desarrollo del país. Incluso, el análisis realizado en este documento sobre las condiciones de vida de los municipios y departamentos con porcentajes importantes de producción extractiva y aquellos en los que este sector no se encuentra tan profundizado, da como resultado que en los primeros es donde se muestran con mayor fuerza los índices de pobreza, exclusión y desigualdad. No en vano en Colombia, ha aumentado en los dos últimos años el debate sobre un nuevo esquema de tributación más justa con el país, que contemple no sólo la renta como unidad de valor sino que además incorpore los impactos sociales y ambientales en el territorio, su carácter progresivo, con aumentos en las etapas de mayor producción y disminución en períodos de estabilización y baja en la dinámica de explotación y un esquema de distribución equitativo con las entidades territoriales.

Sigue pendiente, por tanto, el debate de fondo sobre el sector extractivo, el cual deberá definir cuestiones sustantivas sobre su manejo, en el que, además, deben participar el gobierno, el legislativo, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil en su amplio espectro, incluyendo medios de comunicación y sectores académicos: ¿Qué tanta actividad extractiva le conviene al país? ¿Dónde hacerlo? ¿A qué ritmo? ¿Queremos depender exclusivamente del sector minero-energético para la generación de riqueza y de ingresos o deben impulsarse otras políticas macroeconómicas que permitan una mayor diversificación de la economía colombiana? ¿Cuáles son los arreglos institucionales, normativos y de política que requiere un sector extractivo al servicio de un modelo de desarrollo económicamente dinámico, socialmente justo y ambientalmente sustentable? ¿Cómo evitar la proliferación de conflictos en el sector? ¿Cómo puede éste contribuir al pleno ejercicio de los derechos humanos y a la construcción de una paz duradera en Colombia?

En la mira de contribuir a la definición de una agenda para ese debate, proponemos a continuación algunos temas que merecen atención. Uno inicial es el de las regalías. Un primer aspecto, que el gobierno no quiso plantear en la reforma reciente es el del Government take. La proporción de recursos que recibe el gobierno nacional de los privados y de Ecopetrol a

cambio de la autorización para explotar recursos naturales no renovables, luego de descuentos y exenciones, es la más baja en América Latina, como se demuestra en este documento, lo que ratifica además, los resultados de un estudio recientemente publicado por la Contraloría General de la República. Las empresas que pagan regalías (que, como se señaló, son apenas una parte de todas las unidades productivas existentes) se llevan buena parte de los ingresos y dejan al Estado una proporción pequeña de recursos. Es preciso cambiar los porcentajes de pago, reducir o eliminar varias de las exenciones incluidas en la legislación tributaria vigente y establecer un sistema que le permita al país apropiarse de los excedentes generados por el incremento de precios en el mercado.

Un segundo aspecto tiene que ver con la distribución de los recursos. Es necesario modificar la estructura centralizada de la asignación de recursos de las regalías incrementando la proporción de los pagos directos y complementando esa medida con otras dos inaplazables: de un lado, el mejoramiento de las capacidades de los municipios y departamentos para manejar adecuadamente esos recursos y, de otro, la introducción de controles institucionales y sociales más severos en el nivel municipal y departamental, incluyendo sanciones drásticas a los hechos de corrupción. La centralización de las regalías no necesariamente resuelve los problemas hasta ahora detectados en el manejo de tales recursos. Por esa razón, los OCAD deben tener mayor autonomía con respecto al gobierno central y contar con una mayor participación de la ciudadanía.

El otro tema tiene que ver con las reformas normativas que requiere el sector, en particular la reforma del Código Minero. El fracaso de la reforma intentada hace tres años no debe ser argumento para dejar el tema de lado. Por el contrario, es preciso que el gobierno inicie un debate público amplio sobre esa materia para definir qué tanta minería requiere el país, para introducir los controles que hoy no existen y, sobre todo, para precisar los alcances de la actividad en términos sociales y ambientales.

Sería importante que el gobierno que inicia su mandato dentro de un año recoja esa discusión y presente en esa legislatura una nueva reforma al Código, la cual debe acogerse a definiciones sustanciales sobre las preguntas formuladas más arriba. Temas centrales de la reforma deben ser la implantación de una minería sostenible y responsable con la sociedad y con el ambiente; la eliminación del principio "primero en el tiempo, primero en el derecho" y su sustitución por mecanismos de competencia e idoneidad de quienes pretenden extraer recursos naturales del subsuelo; la distinción entre las diferentes escalas de la producción y la definición de normas diferenciales para cada una de ellas; los mecanismos de control estatal de la producción para conocer sus impactos sociales y ambientales y para asegurar un pago justo de regalías; la definición de incentivos para la generación de encadenamientos productivos que eliminen las economías de enclave en el sector; la formalización de la minería informal, creando estímulos y no trabas para la titulación y para la incorporación de estándares legales, ambientales, laborales y tributarios; y, por último, un rol más activo de las autoridades municipales y departamentales en el

control y la regulación de la actividad extractiva en su territorio, dando primacía al ordenamiento territorial local y regional.

Un tercer tema institucional es el de la consulta previa. Son conocidas las críticas hechas por diferentes sectores a la legislación actual sobre la materia, luego de que Colombia ratificó hace más de veinte años el convenio de la OIT. Colombia requiere una ley, que no posee hasta ahora, que reglamente adecuadamente el convenio y corrija los vacíos que ya han sido detectados en el decreto que rige hasta ahora. La ley debe contemplar tiempos suficientes, información adecuada y una definición clara de los roles del Estado y de las empresas en el proceso. La ley tendrá que ser sometida a consulta previa y por tanto responder a una convocatoria amplia que genere confianzas entre las comunidades étnicas y el Estado, confianza que hoy se encuentra en uno de sus niveles más bajos.

Finalmente, es necesario reorientar las políticas para el sector por lo menos en dos sentidos: en primer lugar, la superación del extractivismo rentista que ha marcado la apuesta gubernamental mediante la definición de una política que tome en cuenta criterios de diversificación económica, competencia para la concesión de títulos, respeto al territorio y a la cultura de las comunidades étnicas, encadenamiento del sector hacia atrás y hacia adelante, estímulo a la pequeña y mediana producción, controles gubernamentales a la producción y a su impacto sobre el medio ambiente, distribución equitativa de las regalías y uso eficiente y efectivo de las mismas para mejorar la calidad de vida en los territorios.

En segundo lugar, una política de relaciones intergubernamentales que contemple mecanismos de diálogo y concertación entre el gobierno nacional, quien debe conservar la atribución de orientación de la política, y los gobiernos sub-nacionales, quienes deberían ganar presencia y poder de regulación de la actividad extractiva en su respectivo territorio.

¿Cuál es el papel de la sociedad civil en la discusión y en la definición de las nuevas apuestas? La Constitución definió el derecho de todos los colombianos y las colombianas a tener conocimiento y participar en las decisiones que les conciernen y, en este caso particular, en aquellas relacionadas con el manejo y la explotación de los recursos naturales no renovables. Ello no ha sido siempre así. A excepción de los procesos de consulta previa –con los problemas que han sido analizados en este informe- el gobierno nacional ha optado por una línea de definición de políticas para el sector extractivo, en la que la ciudadanía no tiene espacio para opinar, proponer y concertar decisiones que afectan su territorio y sus vidas. Se ha considerado que el manejo del sector es una tarea de expertos que asesoran a los políticos en la toma de decisiones .

Para citar sólo un ejemplo, en mayo de 2013 año se realizó el 9º Congreso Internacional de Minería y Petróleo que proponía discutir temas trascendentales sobre el futuro sostenible de la actividad extractiva. En ese espacio se abordaron entre otros, los principios rectores de la ONU sobre empresas y Derechos Humanos, y los principios voluntarios sobre seguridad y Derechos

Humanos. Convergieron allí diferentes funcionarios del Estado, organismos internacionales y el sector privado pero brilló por la ausencia de las organizaciones de la sociedad civil. Varias organizaciones enviaron un comunicado al presidente de la república donde manifestaron su inconformidad por la exclusión de este actor fundamental en las discusiones que se sostenían en un evento internacional que pretendía abordar como uno de los temas centrales cómo hacer la extracción de los RNNR con responsabilidad y sostenibilidad .

En parte, los conflictos que han surgido en el sector expresan la ausencia de espacios de información y diálogo entre el gobierno y la ciudadanía. Esta última ha manifestado su inconformidad por la escasa información que el Estado entrega y por las decisiones inconsultas que toman sus representantes, muchas veces alejadas del interés colectivo. Los diálogos recientes han sido más el fruto de la presión ciudadana y de la protesta social que de una intención del gobierno de abrir canales de interlocución con la población.

Esa tendencia debe cambiar. La sociedad civil debe tener voz en las grandes discusiones sobre el presente y el futuro de las industrias extractivas en Colombia. Para ello se requiere, en primer lugar, información clara, pertinente, oportuna y accesible; en segundo lugar, escenarios de encuentro entre la sociedad y el Estado para acordar –hasta donde sea posible por medio del consenso- los lineamientos del manejo del sector en el futuro; también se requiere elevar las capacidades de la ciudadanía para intervenir en los escenarios públicos, y una decisión firme de las autoridades gubernamentales en el sentido de abrir espacios de interlocución con la sociedad civil.

La política sobre el sector extractivo debe ser consistente con otras políticas públicas, especialmente las de medio ambiente, participación ciudadana, agricultura e industria. Temas como la conservación de los recursos naturales, el respeto por los derechos ciudadanos, la soberanía alimentaria y el estímulo a los sectores productivos deben ser centrales en la orientación del sector extractivo. Continuar con los parámetros que han guiado el diseño de la política extractiva hasta el momento no solo mantendrá vacíos y privilegios, sino que generará tensiones y conflictos que hará cada vez más difícil la gobernanza del sector.