

El sector extractivo en Colombia 2013

Observatorio de las Industrias Extractivas en Colombia

Coordinador:
Fabio E. Velásquez C.

Investigadores:
Juliana Peña
Mario Freddy Martínez
Aída Sofía Rivera
Ana María Cárdenas



El sector extractivo en Colombia 2013

Coordinación Académica y Editorial:

Fabio E. Velásquez C.

Autores:

Juliana Peña
Mario Freddy Martínez
Aída Sofía Rivera
Ana María Cárdenas

Fundación Foro Nacional por Colombia:

Carrera 4a No. 27-62
Bogotá - Colombia
Tel: 57 1 2822550

www.fundacionforo.org

Diseño y Diagramación:

Catalina Velásquez González

Primera edición, Septiembre de 2014
ISBN: 2346-1721

Esta publicación fue realizada con el apoyo financiero de Natural Resource Governance Institute y el respaldo de Brot für die Welt.



TABLA DE CONTENIDO

Presentación	8
Capítulo 1. Cambios normativos: ¿aportan al ordenamiento minero?	11
1. Temas y tendencias	13
1.1. Formalización	13
1.2. Delimitación de Proyectos y Áreas	14
1.3. Competencias de autoridades	16
2. Autonomía territorial y participación en el ordenamiento minero-ambiental	16
2.1. Acuerdos entre autoridades nacionales y territoriales	18
2.2. El protocolo de coordinación inter-institucional para la consulta previa	23
3. Nota final	28
<i>Bibliografía</i>	30
<i>Tabla Anexa - Principales eventos normativos en 2013</i>	31
Capítulo 2. Reingeniería institucional y del discurso político para el manejo del sector	35
1. Los nuevos jefes de las Carteras de Minas, Ambiente y del Interior: ¡al rescate!	38
2. Y... ¿se puso la casa en orden?	44
2.1. Las solicitudes represadas	44
2.2. La ventanilla de solicitudes se reabre, la ronda minera queda en veremos	46
2.3. Evolución institucional para la regulación y el control	48
3. El estándar EITI en Colombia: oportunidades y retos para la sociedad civil	50
4. Cerro Matoso: la paradoja entre la riqueza extraída, las irregularidades legales y la pobreza de la población	53
<i>Bibliografía</i>	62

Capítulo 3. El peso del sector extractivo en la economía colombiana	65
Introducción	66
1. La locomotora minero-energética a la baja	66
2. El impacto de una locomotora minero-energética a la baja	72
3. Lo que queda del análisis realizado	85
<i>Bibliografía</i>	86
Capítulo 4. Colombia: contenido local y responsabilidad social empresarial en el sector extractivo	87
1. La normatividad en Colombia en materia de CL y RSE	89
2. Los acuerdos y las certificaciones internacionales	92
3. Un balance del CL y la RSE en el sector extractivo	93
4. CL y RSE en el escenario territorial. Elementos de análisis	98
4.1. Puerto Gaitán, meca petrolera	98
4.2. Pacific Rubiales Energy: estrategia de sostenibilidad en la industria petrolera	100
4.3. La percepción de la comunidad y las autoridades locales	106
<i>Bibliografía</i>	118
Capítulo 5. El paro nacional minero de 2013	121
1. Enfoque y contexto	124
2. Antecedentes: acuerdos y demandas de los mineros	127
3. Dinámicas regionales	129
4. La negociación	130
5. El cumplimiento de los acuerdos	134
6. Reflexiones finales	135
<i>Bibliografía</i>	137

LISTA DE TABLAS

Capítulo 2

Tabla 1	Solicitudes pendientes por tramitar en la ANM, 2011 y 2013	45
Tabla 2	Títulos fiscalizados por fase y extensión, 2013	49
Tabla 3	Contratos celebrados por Cerro Matoso	55

Capítulo 3

Tabla 1	América Latina: siete mayores productores de petróleo 2005-2013	67
Tabla 2	Exploración de pozos petroleros en Colombia 2005-2013	68
Tabla 3	Firma de contratos de E&P - TEA Colombia 2005-2013	68
Tabla 4	América Latina: siete mayores productores de gas 2005-2013	68
Tabla 5	América Latina: producción de carbón 2005-2013	69
Tabla 6	América Latina: producción de oro 2005-2013	69
Tabla 7	Déficit en las metas oficiales de producción de hidrocarburos y minerales 2011-2013	70
Tabla 8	Países con mayores reservas de petróleo 2012-2013	72
Tabla 9	Reservas de gas Colombia 2005-2013	73
Tabla 10	Países con mayores reservas de carbón 2013	73
Tabla 11	Participación por ramas de actividad del PIB nacional 2000-2013	74
Tabla 12	Balanza de pagos Colombia 2005-2013	74
Tabla 13	Inversión extranjera directa en Colombia 2005-2013	75
Tabla 14	Flujos de IED hacia Colombia. Principales países de origen 2005-2013	76
Tabla 15	Flujos de IED desde Colombia. Principales países de destino 2005-2013	76
Tabla 16	Exportaciones de Colombia 2005-2013, por tipo de productos	77
Tabla 17	Tasa representativa del mercado (TRM): dólares por peso colombiano	77
Tabla 18	Proyecciones oficiales de precios internacionales de hidrocarburos y minerales, y precios reales 2011-2013	79
Tabla 19	Crecimiento económico BRICS y Colombia 2010-2013	79
Tabla 20	Ingresos del Estado generados por Ecopetrol (impuesto de renta) 2011-2013	79
Tabla 21	Regalías pagadas por sector extractivo 2011-2013/2014	80
Tabla 22	Distribución de regalías directas e indirectas 2005-2013/2014	81
Tabla 23	Distribución de regalías por el Fondo de Compensación Regional. OCADS regionales 2012-2013/2014	82

Tabla 24	Avance en la gestión de regalías OCADS, 2012-2013	83
Tabla 25	Avance en la gestión de regalías, Fondo de Ciencia y Tecnología 2013. Número de proyectos presentados	84

Capítulo 4

Tabla 1	Componentes y variables comunes en las estrategias de RSE y CL implementadas por las empresas extractivas en Colombia	94
Tabla 2	Inversión de las empresas extractivas en Colombia en programas de RSE y CL, 2005-2012	95
Tabla 3	Inversión de las empresas extractivas en Colombia en programas de RSE y CL por sector, 2005-2012	95
Tabla 4	Inversión de las empresas extractivas en Colombia en programas de RSE y CL por regiones, 2005-2012	96
Tabla 5	Monto invertido por las empresas extractivas en Colombia en programas de RSE y CL por componentes, 2005-2012	97
Tabla 6	Colombia: producción de petróleo por departamento	99
Tabla 7	Empresas operadoras de petróleo en Puerto Gaitán	100
Tabla 8	Trabajadores de Pacific Rubiales por área de procedencia 2013	102
Tabla 9	Contribución de la contratación laboral de Pacific Rubiales a la Población Económicamente Activa (PEA) en su área de influencia	103
Tabla 10	Proveedores de Pacific Rubiales por tipo de unidad y área geográfica 2013	104
Tabla 11	Compras realizadas por Pacific Rubiales por área geográfica 2011-2013	104
Tabla 12	Inversión en sostenibilidad comparada con ingresos operacionales y utilidades de Pacific Rubiales 2011-2013	105
Tabla 13	Inversión en sostenibilidad de Pacific Rubiales por área geográfica 2011-2013	105
Tabla 14	Inversiones en sostenibilidad en el área de influencia directa de Pacific Rubiales por programa 2011-2013	105

LISTA DE GRÁFICOS

Capítulo 3

Gráfico 1	Tasa Representativa del mercado (TRM): dólares por peso colombiano	77
-----------	--	----

LISTA DE MAPAS

Capítulo 3

Mapa 1	Ranking departamental de la gestión de regalías 2012	83
--------	--	----

Capítulo 4

Mapa 1	Ubicación del municipio de Puerto Gaitán	99
--------	--	----

PRESENTACIÓN

Este es el tercer Informe sobre el Sector Extractivo en Colombia, elaborado por el Observatorio de las Industrias Extractivas, de la Fundación Foro Nacional por Colombia. Como lo hemos hecho en los dos informes anteriores¹, el documento contiene un análisis de la evolución del sector extractivo en el país en 2013, organizado en cinco capítulos: el primero de ellos examina los principales cambios normativos que incidieron en la marcha del sector, con especial atención en dos eventos de singular repercusión: de un lado, la sentencia C-123 de 2014, por medio de la cual la Sala Plena de la Corte Constitucional determinó la necesidad de construir acuerdos entre las autoridades nacionales y las entidades territoriales como prerequisite para el otorgamiento de títulos de exploración y/o explotación. De otro, el Decreto 2613 de 2013 o Protocolo de Coordinación Interinstitucional para la Consulta Previa. Se muestra en el capítulo que, en general, las normas expedidas por el gobierno nacional en el año de referencia no sugieren un re-direccionamiento de la política minera y que el Estado colombiano continúa enfrentando dificultades para mediar entre su organización unitaria, la autonomía de las entidades territoriales y la participación ciudadana.

El segundo capítulo se ocupa de los cambios institucionales más relevantes introducidos para el manejo del sector, así como de las políticas implementadas por el gobierno nacional en materia extractiva. Se señala que, a pesar de los arreglos institucionales que el Estado viene introduciendo para el mejor manejo de la política minera, son evidentes las debilidades institucionales relacionadas con las capacidades técnicas, la escasa articulación vertical y horizontal del gobierno como cuerpo unitario esencial y las flaquezas en las estrategias de relacionamiento hacia afuera, con la sociedad civil principalmente y, en menor medida, con el sector privado. Se destaca en el capítulo la importancia del paso dado por el gobierno para acogerse a la iniciativa de transparencia de las industrias extractivas (EITI), pero, en contraste, las dudas que dejó la renovación del contrato de Cerro Matoso a pesar de las irregularidades jurídicas y las advertencias hechas por diferentes órganos de control y la sociedad civil sobre incumplimientos de la empresa durante los años de operación y sobre la necesidad de que ese proyecto cumpla requisitos ambientales.

En el tercer capítulo el informe ofrece una lectura de los principales indicadores macroeconómicos del sector extractivo en Colombia, contrastando algunos de ellos con los de otros países de América Latina. El resultado principal es la comprobación de una desaceleración del sector en el año 2013. Los datos oficiales señalan que los tres principales productos de la canasta -oro, carbón y petróleo- cayeron en su producción y en sus exportaciones, a lo que

¹ Ver Gaitán L., y otros (2011), El sector extractivo en Colombia, Bogotá: Foro Nacional por Colombia y Revenue Watch Institute; y Velásquez F. (coordinador) (2013), El Sector extractivo en Colombia 2011-2012, Bogotá: Foro Nacional por Colombia y Revenue Watch Institute, con el apoyo de Pan para el Mundo.

se sumó el fin de un ciclo de *commodities* con precios altos en el mercado internacional y la disminución en la inversión extranjera. En ese sentido, los resultados del año se quedaron cortos con respecto a las expectativas oficiales, lo que plantea una reducción de las rentas estatales provenientes de la actividad extractiva en el inmediato futuro. Creemos en ese sentido que el reto consiste en reevaluar la construcción de un modelo que se sustenta en una actividad tan volátil y conflictiva como lo es la minería y los hidrocarburos, articular el sector a otros sectores de la economía, considerar la construcción de una visión integral que permita recuperar la dinámica perdida de la industria y la agricultura mediante políticas de diversificación económica y generar alternativas en el campo de la competitividad y la innovación.

En el cuarto capítulo presentamos los resultados de un estudio realizado por Foro Nacional por Colombia sobre contenido local y responsabilidad social empresarial en el sector extractivo. Está organizado en cuatro partes: la primera aborda el marco normativo que regula estos programas en el caso colombiano; luego, en la segunda parte son examinados los acuerdos y estándares internacionales que buscan generar prácticas sostenibles por parte de los operadores privados. La tercera sección realiza un balance sobre las acciones de contenido local y responsabilidad social ejecutadas por las empresas del sector que desarrollan su actividad en el país. Finalmente, se plantean los principales hallazgos de un estudio de caso realizado, en el que se señala la manera como se llevan a cabo estas acciones en el territorio, las formas de intervención, el relacionamiento entre actores y la percepción que tiene las autoridades locales y las organizaciones sociales sobre la industria extractiva. El caso analizado fue el de la empresa Pacific Rubiales, en el Departamento del Meta.

El último capítulo documenta el paro minero de 2013, uno de los eventos de movilización social más importantes ocurridos en Colombia en el período de análisis. El paro tuvo una serie de antecedentes que se detallan en el documento, planteó dinámicas regionales particulares y llevó al Gobierno nacional a una negociación que permitió luego de varias semanas el levantamiento del movimiento. El capítulo analiza la trayectoria de este último y señala algunas conclusiones preliminares que ilustran su alcance y su impacto a nivel nacional, teniendo en cuenta que el evento tuvo lugar en un ambiente de movilización social que tuvo como uno de sus principales hechos el paro nacional agrario.

Con la publicación de este informe continuamos con la serie de análisis del sector extractivo en Colombia, que toma como línea de base el primero de ellos, publicado en 2011. De ese modo, Foro Nacional por Colombia entrega al país una información sistemática y un análisis riguroso que esperamos contribuya a alimentar la discusión nacional sobre el presente y el futuro de la actividad extractiva en el territorio nacional. La presentación de la candidatura de Colombia al Consejo Internacional de EITI, de un lado, y la formulación del nuevo Plan Nacional de Desarrollo para el segundo período de gobierno del Presidente Santos, de otro, constituyen escenarios en los que creemos que este informe puede hacer un aporte sustantivo. De igual forma, queremos aportar elementos de juicio para comenzar a pensar

el sector en los nuevos contextos que se derivan de la posible firma de los acuerdos de paz entre el gobierno y los actores insurgentes. Esa es la contribución que el Observatorio de las Industrias Extractivas en Colombia quiere hacer al desarrollo y a la paz en Colombia.

Queremos agradecer de manera explícita el apoyo brindado al Observatorio por el Natural Resource Governance Institute (NRGI) y, en particular, al Director de la Oficina de América Latina, Carlos Monge, y a su equipo de trabajo. Su apoyo y, sobre todo, su disposición permanente a dialogar con el equipo de Foro y a estimular nuestro afán investigativo han sido factores relevantes para el logro de esta publicación. Agradecemos igualmente a Pan para el Mundo y al encargado de proyectos en Colombia, Wolfgang Kaiser, por su permanente invitación a examinar el sector extractivo en el país y en América Latina. Nuestro reconocimiento al equipo de investigación del Observatorio, a quienes ayudaron a su publicación y a todas las personas que nos regalaron parte de su tiempo y de su conocimiento para hacer posible este informe.

FUNDACIÓN FORO NACIONAL POR COLOMBIA

CAPÍTULO 1

**Cambios normativos:
¿aportan al
ordenamiento minero?**

Este capítulo se refiere a los eventos normativos que durante 2013 tuvieron incidencia en el marco de actuación de las industrias extractivas en Colombia. En la primera parte revisa de manera general los principales eventos normativos y sus temáticas. Y en la segunda parte profundiza sobre dos eventos jurídicos con implicaciones en la autonomía de entidades territoriales¹ y la participación ciudadana². Estos eventos son: 1. la sentencia C-123 de 2014, por medio de la cual la Sala Plena de la Corte Constitucional determinó acuerdos entre las autoridades nacionales minera y ambiental y las entidades territoriales en el ordenamiento minero-ambiental; y 2. El Decreto 2613 de 2013 o Protocolo de Coordinación Interinstitucional para la Consulta Previa³. La selección de estos dos eventos responde a la necesidad de profundizar sobre el espacio de las entidades territoriales y la participación ciudadana en dicho ordenamiento. Ambas, la autonomía y la participación, se entienden en el marco de los principios y las disposiciones de la Constitución Política de Colombia (en adelante CP).

Mostraremos en este capítulo que, ante la falta de un nuevo Código de Minas, el gobierno nacional optó por llenar vacíos ocasionados

1 Artículo 288 CP. "Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas".

2 El barrido de normas se construyó a partir de la revisión de los registros en las páginas del Ministerio de Minas y Energía y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y del archivo de prensa del Observatorio de las Industrias Extractivas. La segunda parte implicó la revisión de los eventos jurídicos en cuestión, el análisis del cubrimiento de medios y de literatura secundaria, así como una entrevista a una experta en derecho ambiental. Se agradece a Natalia Jiménez, del Instituto Holandés de Democracia Multipartidaria (NIMD), por su disposición y ayuda para resolver inquietudes específicas sobre aspectos jurídicos.

3 La discusión sobre participación ciudadana no se agota en la consulta previa, pero entendemos que este es un punto nodal de los debates sobre las relaciones entre industrias extractivas y comunidades étnicas en Colombia y en América Latina.

por la caída de la Ley 1382 de 2010 a través de decretos reglamentarios de la Ley 685 de 2001. Sin embargo, estos decretos no permiten un redireccionamiento de la política minera (Foro, 2013). El ordenamiento minero-ambiental fue la principal temática jurídica, de legislación y regulación durante el 2013, en particular en temas relacionados con: la política de formalización⁴ de la minería y sus actividades conexas⁵, la regulación de procesos de adjudicación de áreas libres, la delimitación de reservas temporales donde las autoridades mineras no pueden otorgar títulos nuevos, criterios para la delimitación y ampliación de áreas mineras estratégicas, áreas de minería especial y proyectos de interés nacional, y la clarificación de competencias en la fiscalización de la actividad minera.

En lo que respecta a la relación nación-territorio para el manejo de las industrias extractivas, mostraremos que el estado colombiano enfrenta dificultades para mediar entre su organización unitaria, la autonomía de las entidades territoriales y la participación ciudadana. Esto se expresa, en el caso del ordenamiento minero-ambiental, en la escisión jurídica entre la propiedad estatal del subsuelo administrada por la Nación (nivel central) y la regulación del suelo por entidades territoriales. Los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, si bien han tenido un desarrollo en la jurisprudencia, no cuentan con lineamientos operativos, de seguimiento y toma de decisiones en caso de disenso. A pesar de la pertinencia del

4 Sobre esta temática se profundiza en el capítulo sobre el Paro Nacional Minero de 2013

5 Por ejemplo, la comercialización de minerales y el uso y comercio de químicos como el mercurio.

principio de participación⁶ en el ordenamiento minero-ambiental, las medidas jurídicas no se pronuncian inequívocamente al respecto.

1. TEMAS Y TENDENCIAS⁷

Como se señaló en el informe del Observatorio de Industrias Extractivas 2011-2012 (Foro, 2013), a finales de febrero de 2013 el gobierno nacional solicitó a la Corte Constitucional una prórroga de cinco meses para presentar una nueva versión del Código de Minas⁸ consultada previamente con comunidades indígenas, negras, raizales, palenqueras, y rom o gitanas. La Corte negó la solicitud por improcedente al haberse contado con un plazo de dos años. El 11 de mayo de 2013, entró nuevamente en vigencia el Código de Minas (Ley 685 de 2001). Frente a esto, el gobierno nacional optó por llenar los vacíos legislativos a través de la reglamentación de la ley del plan o Ley 1450 de 2011⁹ y de decretos reglamentarios de la Ley 685 de 2001. Este tipo de medidas no permiten un re-direccionamiento de la política minera (Foro, 2013). A continuación, se resumen brevemente los principales eventos normativos alrededor de las siguientes temáticas: formalización, declaración de proyectos y áreas, y clarificación de competencias.

⁶ El cual no se restringe al derecho fundamental a la consulta previa de las comunidades indígenas, negras, raizales, palenqueras y gitanas o rom.

⁷ Ver tabla resumen anexa al final del capítulo.

⁸ La Sentencia C-366 de 2011 declaró inexecutable el Código de Minas Ley 1382 de 2010 por vicio en el procedimiento al no haberse realizado consulta previa. No obstante, sus efectos fueron diferidos hasta mayo de 2013 con el fin de conservar temporalmente algunas medidas que ofrecían mayores garantías para la protección de ecosistemas estratégicos, como es el caso de los humedales y páramos.

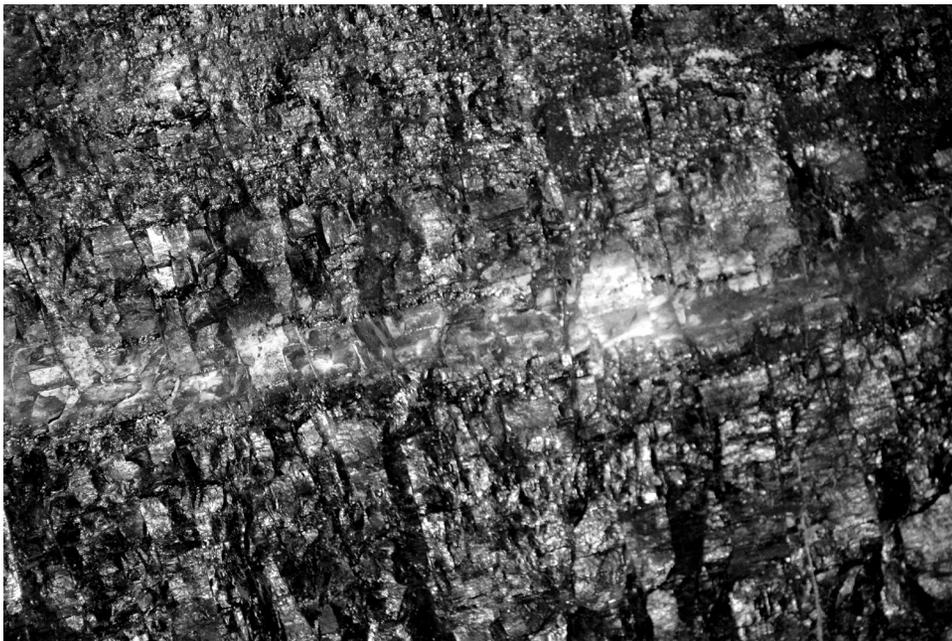
⁹ La cual tiene como vigencia el periodo de gobierno 2010-2014.

1.1. Formalización

Por orden de jerarquía, la norma de mayor rango expedida durante el año 2013 fue la Ley 1658 del 15 de julio de 2013. Esta ley estableció disposiciones para la comercialización y el uso de mercurio en las actividades mineras y fijó requisitos e incentivos para su reducción y eliminación a 2018. Asimismo, dispuso algunos instrumentos para incentivar la formalización de pequeños mineros de oro, en particular el subcontrato de formalización de áreas y la devolución de áreas. Esta norma legal es afín al Decreto 2235 de 2012, por medio del cual se reglamentó la Decisión 774 de 2012 de la Comunidad Andina de Naciones o Política Andina de Lucha contra la Minería Ilegal. En el marco de esta política, la ilegalidad se entiende de manera amplia y no se restringe a las licencias habilitantes para la exploración y explotación y al cumplimiento de obligaciones contractuales y extra-contractuales, sino que también hace referencia a las actividades conexas a la actividad propiamente minera.

Desde esta perspectiva ampliada de formalización, el Decreto 0705 del 12 de abril de 2013 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio de Minas y Energía, especificó que únicamente los comercializadores ocasionales de minerales no tienen que inscribirse en el Registro Único de Comercializadores (RUCOM). Para todos los demás comercializadores, se estableció un plazo de 9 meses (hasta enero de 2014) para formalizar sus actividades.

A dos días de que entrara nuevamente en vigencia la Ley 685 de 2001, el 9 de mayo de 2013 se expedieron tres decretos: el Decreto 933 de 2013, de Presidencia de la República,



el Ministerio de Minas y Energía y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, dictó disposiciones para la formalización de la minería tradicional e hizo modificaciones al Glosario Minero. El Decreto 934 de 2013 reglamentó el artículo 37 de la Ley 685 de 2001. Esta norma regulatoria decretó la competencia exclusiva de las autoridades ambientales y mineras, del orden nacional, en la delimitación de áreas excluidas y restringidas a la minería. En ese sentido, los Planes de Ordenamiento Territorial, las ordenanzas departamentales, y los acuerdos municipales, no pueden establecer áreas permanentemente o transitoriamente libres de minería. Finalmente, el Decreto 935 de 2013 reglamentó los procesos de adjudicación de áreas libres a través del nuevo sistema de radicación vía Internet.

La Agencia Nacional de Minería expidió varias resoluciones relacionadas con el tema de formalización. La Resolución 0205

del 22 de marzo de 2013 y la resolución 698 del 17 de octubre de 2013 establecieron el procedimiento para la declaración y delimitación de áreas de reserva especial. En el marco normativo de la Ley 685 de 2001, estas áreas buscan favorecer la formalización de la minería tradicional¹⁰ en áreas libres.

1.2. Delimitación de Proyectos y Áreas

El 20 de mayo de 2013, la Agencia Nacional de Minería resolvió criterios y procedimientos para declarar proyectos mineros de interés nacional. La competencia fue delegada al Vicepresidente de Seguimiento, Control y Seguridad Minera con base en los niveles de producción; la capacidad tecnológica, económica, operativa y financiera; la producción prioritaria para mercados internacionales; la generación de recursos económicos para el Estado; los impactos ambientales y socioeconómicos; y la contribución al desarrollo de la industria en Colombia. Estos proyectos constituyen una expresión del Plan de Desarrollo Minero Visión 2019 y la promoción de una minería a gran escala en función de la demanda en mercados internacionales.

El 2 de julio de 2013, el Ministerio de Minas y Energía, mediante el Decreto 1414, reglamentó la declaración y ampliación de áreas mineras estratégicas en áreas libres y áreas que queden libres como consecuencia de la terminación de un título. La creación de áreas de minerales estratégicos se resolvió mediante Resolución 18 0102 de 2012, en

¹⁰ Aquella que se ha ejercido de manera continua o discontinua desde antes de la expedición de la Ley 685 de 2001 y que por sus características socioeconómicas constituye la principal forma de mantención de quienes lo ejercen y la principal forma de abastecimiento regional de los minerales extraídos.

desarrollo del artículo 108 de la ley del plan. Estas áreas se diferencian por su criterio de adjudicación “objetiva” en contraste con el principio de “primero en el tiempo, primero en el derecho”. La Agencia Nacional de Minería ha declarado áreas mineras estratégicas en los departamentos de Antioquia, Bolívar, Caldas, Cauca, Cesar, Chocó, Huila, Guajira, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Quindío, Risaralda, Tolima, Valle del Cauca, Amazonas, Vaupés, Guainía, Vichada, Guaviare y Chocó. La creación de estas áreas en el Chocó biogeográfico¹¹ y la Amazonia¹² ha sido especialmente controvertida por ambientalistas¹³ que interpretan esta medida como la promoción de la minería a gran escala en estas áreas. Asimismo, en caso de superposición con las zonas mineras étnicas, el principio de “prelación” de las comunidades en la adjudicación de títulos entra a competir con el criterio de adjudicación “objetiva”.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, mediante resolución 1518 de 2012, suspendió temporalmente la sustracción de zonas de reserva forestal de Ley 2 de 1959 hasta tanto no

11 El 16 de octubre de 2013, la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca emitió sentencia dentro de la Acción de Tutela interpuesta por Consejos Comunitarios del Chocó, representados por 'Tierra Digna', y ordenó la suspensión de 16 bloques mineros instalados en los territorios de las organizaciones étnico-territoriales demandantes por violar su derecho fundamental a la consulta previa. El comunicado se encuentra disponible en: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:http://justiciaambientalcolombia.org/2013/10/31/comunicado-tierra-digna-sobre-sentencia-de-tutela-contra-areas-estrategicas-mineras/> Consultado en julio de 2014.

12 Gran parte del Chocó biogeográfico y la Amazonia son zonas restringidas a la minería por ser zonas de Reserva Forestal de Ley 2 de 1959. Según la Ley 685 de 2001, estas zonas se pueden sustraer previa autorización de la autoridad ambiental para actividades de exploración y explotación minera.

13 Ver por ejemplo el artículo titulado “Bye Bye Amazonia” publicado en El Tiempo el 15 de julio de 2012. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12031143> Consultado en julio de 2014.

exista una zonificación. Esto implicó la suspensión temporal de la implementación de la figura de áreas mineras estratégicas. No obstante, en 2013, la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible sustrajo áreas en Huila a través de la resolución 530 del 28 de mayo de 2013 y en Chocó a través de la resolución 563 del 11 de junio de 2013.

El Decreto 1374 del 27 de junio de 2013, del Ministerio de Minas y Energía y del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, estableció parámetros para el señalamiento temporal de unas reservas de recursos naturales donde las autoridades mineras no pueden conceder nuevos títulos. La duración de las reservas es de un año a partir del acto administrativo de su establecimiento. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible con la colaboración del Ministerio de Minas y Energía puede prorrogar el término por un año más. En este plazo las autoridades ambientales tienen la posibilidad de decretar estas áreas como definitivamente restringidas para la minería.

Posteriormente, la resolución 0705 del 28 de junio de 2013, del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, estableció como Reservas de Recursos Naturales: los Parques Nacionales Naturales de Colombia, incluyendo el Área de Ampliación del Parque Nacional Natural Chiribiquete; las áreas de especial estrategia ecológica para la conservación de recursos hídricos, incluyendo la Estrella Fluvial del Inírida; los ecosistemas de praderas de pastos marinos presentes en las zonas marino costeras, y los ecosistemas de bosque seco tropical. La creación de estas áreas presiona sobre una situación ya suficientemente compleja por la superposición de figuras de ordenamiento

territorial¹⁴, tensiones entre competencias de autoridades nacionales, entidades territoriales y autoridades de Resguardos Indígenas y Consejos Comunitarios de Comunidades Negras, y el ejercicio de la minería informal en estas áreas¹⁵. Según Pardo (2014) constituye una medida tardía de protección.

1.3. Competencias de autoridades

La Agencia Nacional de Minería mediante la Resolución 005 del 10 de enero de 2013 suspendió temporalmente los trámites y actuaciones pendientes por resolver en los departamentos de Bolívar, Boyacá, Caldas, Cesar y Norte de Santander. Esta resolución tiene como contexto un proceso de reajuste institucional en el que la Agencia Nacional de Minería asumió de manera exclusiva la administración de la actividad minera a nivel nacional. En 2001, el Ministerio de Minas y Energía había delegado funciones de fiscalización minera a las gobernaciones de Antioquia, Bolívar, Boyacá, Caldas, Cesar y Norte de Santander. En 2011, esta competencia fue delegada al Servicio Geológico mediante resolución No. 18 2306 y en 2012 a la Agencia Nacional de Minería a través de la resolución No. 18 0876 y 181016¹⁶.

En síntesis, el año 2013 estuvo marcado por la inxequibilidad de la Ley 1382 de 2010 y la entrada en vigencia de la Ley 685 de 2001. El gobierno nacional intentó llenar los

¹⁴ Por ejemplo, departamentos, municipios, zonas de reserva forestal de Ley 2 de 1959, áreas del sistema de parques nacionales naturales, y zonas mineras étnicas, entre otras.

¹⁵ Esta medida restringe aún más las posibilidades efectivas de formalización en áreas donde tradicionalmente se ha ejercido la minería, principalmente aurífera, como es el caso del Chocó.

¹⁶ La competencia de la Gobernación de Antioquia se extendió hasta el 30 de agosto de 2013.

vacíos legales consecuentes a través de la reglamentación de la ley del plan y de la Ley 685 de 2001 vía Decretos y Resoluciones. Estas medidas tienen un alcance limitado y no permiten el replanteamiento de la política minera. A nivel temático, el ordenamiento minero-ambiental puede entenderse como el eje articulador de medidas orientadas a la reglamentación de la formalización, la delimitación de proyectos de interés nacional, áreas mineras estratégicas, reservas de recursos naturales y clarificación de las competencias de las autoridades. Las tensiones en la política minera persisten en los intentos del gobierno nacional por compatibilizar la promoción de la minería a gran escala, funcional a demandas de mercados internacionales, la política de formalización y de conservación.

En la siguiente sección se profundiza sobre el espacio de las entidades territoriales y la participación ciudadana en el ordenamiento minero-ambiental nacional, a partir de la revisión de la sentencia C-123 de 2014 y el Protocolo de Coordinación Interinstitucional para la consulta previa.

2. AUTONOMÍA TERRITORIAL Y PARTICIPACIÓN EN EL ORDENAMIENTO MINERO-AMBIENTAL

Siguiendo el artículo 1 de la CP, la autonomía de las entidades territoriales y la participación son principios del Estado social de derecho colombiano: "Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general".

Las entidades territoriales se consideran autónomas en la gestión de sus intereses dentro de los límites de la ley, lo que implica el gobierno por autoridades propias, el ejercicio de las competencias correspondientes, la administración de recursos y la participación en rentas nacionales¹⁷. Por su parte, la participación es un fin esencial del estado¹⁸, un derecho de todo(a) ciudadano(a)¹⁹, obligatoria en la toma de decisiones que puedan afectar el ambiente sano²⁰ y tiene a su disposición diversidad de mecanismos para hacerse efectiva²¹. En otras palabras, la participación es un derecho de todo(a) ciudadano(a) y una obligación del Estado en decisiones que pueden afectar el ambiente sano. Este derecho dispone de un conjunto amplio de mecanismos y posibilidades para su ejercicio (por ejemplo, las consultas populares, los cabildos abiertos, y las audiencias públicas, entre otros). El derecho a la participación²²

17 Artículo 287 CP

18 Artículo 2 CP

19 Artículo 40 CP y Ley 134 de 1994

20 Artículo 79 CP, Principio 22 Declaración de Río, Ley 99 de 1993 y Decreto 2820 de 2010

21 Capítulo I Título IV CP, Ley 99 de 1993, Ley 134 de 1994

22 Fabio Velásquez y Esperanza González (2013) profundizan sobre la nueva Ley de Participación Ciudadana. Este proyecto fue una iniciativa de organizaciones de la sociedad civil, con el liderazgo de la Fundación Foro Nacional por Colombia en el año 2010. El Ministerio del Interior promovió la discusión al respecto a través de mesas de participación en diferentes regiones durante el año 2011. En el año 2012, el proyecto fue aprobado en segundo debate en la Cámara y en la cuarta vuelta por el Senado. A 2014, se espera el fallo de constitucionalidad de la Corte. El proyecto de Ley responde a los siguientes problemas identificados: la inoperancia de la ley 134 de 1994, el alto nivel de dispersión de las normas, la pérdida de interés en espacios institucionalizados con respecto a la movilización y protesta, y la desatención por las autoridades públicas. El proyecto acogió parcialmente las propuestas presentadas por organizaciones de la sociedad civil con relación a temáticas como flexibilización de requisitos y procedimientos de democracia directa, rendición de cuentas permanente, control social a la gestión pública, la responsabilidad de autoridades públicas en la promoción de la participación, la creación de una institucionalidad para la participación, el reconocimiento de la relación entre el Sistema

incluye, pero no se reduce a la consulta previa de las comunidades indígenas, negras, raizales, palenqueras y gitanas o rom sobre medidas jurídicas o proyectos públicos y privados susceptibles a afectar directamente sus formas de vida²³.

Aunque el principio de autonomía de las entidades territoriales y el principio de participación son diferentes, están estrecha y profundamente relacionados. Ambos principios tienen implicaciones en el ordenamiento minero-ambiental, y entran en tensión con la organización unitaria del Estado que privilegia a la Nación (nivel central) en el manejo de los recursos naturales no renovables. Esta tensión se expresa en la escisión jurídica entre la propiedad del subsuelo y del suelo²⁴, la cual es funcional a la asignación de derechos de propiedad, exploración y explotación, y competencias de autoridades públicas.

Mientras las entidades territoriales tienen competencias en el ordenamiento del suelo (artículo 313 numerales 7 y 9 de la CP), las autoridades en minería e hidrocarburos

Nacional de Planeación y el de Participación, precisiones en materia de financiación, e incentivos simbólicos, entre otros. No obstante, el proyecto aprobado eximió al Congreso de la obligación de rendición de cuentas., y mantuvo la relación de jerarquía y subordinación entre democracia representativa y participativa, entre otras.

23 Ley 21 de 1991—Ley que aprueba el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo. Este convenio fue adoptado en Ginebra—Suiza en 1989 en la 76ª Reunión de la Conferencia General. Se consagra el derecho a la consulta previa para eliminar una tendencia a la asimilación y a la desigualdad que afecta en mayor medida a pueblos indígenas y tribales en el goce de sus derechos fundamentales.

24 El suelo y el subsuelo no son entidades independientes, una afectación del subsuelo afecta necesariamente al suelo. El carácter social de la escisión jurídica lo evidencia la gran diversidad de doctrinas de ordenamiento jurídico minero referidas por Aramburo (1980), para muchas doctrinas la escisión no es una premisa.

del orden nacional²⁵ tienen competencia sobre el ordenamiento del subsuelo. Esta competencia está sujeta a la autoridad ambiental del orden nacional²⁶ garante de la protección del ambiente sano y el patrimonio cultural. Los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad²⁷ median entre la organización unitaria del Estado colombiano y la autonomía de entidades territoriales. Si bien estos principios han tenido un desarrollo en la jurisprudencia, todavía no existen lineamientos claros de operatividad, seguimiento y toma de decisiones en caso de disenso. La participación ciudadana en su sentido amplio es un derecho de todo(a) ciudadano(a) y una obligación estatal, en especial en asuntos que pueden afectar el ambiente sano.

La Sentencia C-123 de 2014 y el Protocolo de Coordinación Interinstitucional para la Consulta Previa evidencian la persistencia de una tensión entre la organización unitaria del estado y los principios constitucionales de autonomía de las entidades territoriales y la participación ciudadana. Esta tensión se expresa en el ordenamiento minero-ambiental. En ese sentido, resulta importante contribuir a este debate a través de la reivindicación inequívoca de la participación ciudadana.

2.1. Acuerdos entre autoridades nacionales y territoriales

La Sala Plena falló la demanda interpuesta por Zulma Tatiana Blanco Buitrago²⁸ al artículo 37

²⁵El Ministerio de Minas y Energía y sus entidades adscritas.

²⁶Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

²⁷Artículo 288 CP, Ley 1454 de 2011.

²⁸El 28 de mayo de 2013, Zulma Tatiana Blanco Buitrago interpuso una demanda de inconstitucionalidad contra el

del Código de Minas²⁹ y el artículo 2 del Decreto 0934 de 2013. El ponente fue el magistrado Alberto Rojas Ríos. La Sala Plena hizo pública su decisión primero a través el comunicado 5 del 7 de marzo de 2014³⁰ y finalmente en el texto completo de la sentencia C-123 de 2014³¹.

La Sala Plena de la Corte Constitucional decidió la exequibilidad condicionada del artículo 37 de la Ley 685 de 2001 en consideración de principios constitucionales de ordenamiento jurídico como la coordinación, la concurrencia y la subsidiariedad³². Estos principios están llamados a mediar en la tensión entre el principio unitario del estado y la autonomía territorial.

El artículo 37 de la Ley 685 de 2001 y el Decreto 0934 de 2013 fueron demandados por inconstitucionalidad por sus implicaciones para los principios de autonomía territorial, participación y protección del medio ambiente. Entre los demandantes se

artículo 37 de la Ley 685 de 2001 y el artículo 2 (parcial) del decreto 0934 de 2013 por contradecir el principio de autonomía territorial y vulnerar el deber estatal de protección ambiental y cultural. Por medio del auto de 28 de junio de 2013, se admitió la demanda contra la norma legal y se rechazó la otra de rango reglamentario. Frente a esto no se interpuso recurso alguno. La demanda se puede acceder en la Corte Constitucional.

²⁹Artículo 37 Ley 685 de 2001 o Código de Minas. "PROHIBICIÓN LEGAL. Con excepción de las facultades de las autoridades nacionales y regionales que se señalan en los artículos 34 y 35 anteriores, ninguna autoridad regional, seccional o local podrá establecer zonas del territorio que queden permanente o transitoriamente excluidas de la minería. Esta prohibición comprende los planes de ordenamiento territorial de que trata el siguiente artículo."

³⁰Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/No.%2007%20comunicado%2005%20de%20marzo%20de%202014.pdf> Consultado por última vez en abril de 2014.

³¹Disponible en: <http://www.colombiapuntomedio.com/Portals/0/Archivos2014/DocumentosOfic2014/Corte%20Constitucional%20Sentencia%20C-123-14.pdf> Consultado por última vez en julio de 2014.

³²Artículo 288 CP

destacan el Distrito de Bogotá, la Federación Colombiana de Municipios y la Contraloría General de la República. Aunque muchos de estos procesos están en curso, la Corte Constitucional ha señalado que el análisis profundo de la norma regulatoria es competencia Consejo de Estado y la modificación de la norma legal es competencia del Congreso de la República.

Juliana Peña (2013) señaló que dichas normas no son las únicas que anteponen las competencias de autoridades nacionales (del nivel central) al ordenamiento territorial autónomo y descentralizado por los municipios, departamentos y distritos. Por ejemplo, el Decreto 2201 de 2003, dispuso que los proyectos de utilidad pública e interés social se ejecuten en todo el territorio nacional.

En el centro del debate está la tensión entre la organización unitaria del estado colombiano y los principios de descentralización, autonomía de las entidades territoriales y participación. Esta tensión se encuentra en la misma Constitución Política de 1991. La Carta Política media en esa tensión a través de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. Estos principios han tenido un desarrollo en la jurisprudencia³³; sin embargo, todavía existen vacíos en términos de su operatividad, seguimiento efectivo y toma de decisiones en caso de disenso.

En la ponencia sobre la demanda interpuesta el magistrado Alberto Rojas Ríos argumentó que si bien la restricción impuesta por el artículo 37 del Código de Minas es contraria a la Constitución de 1991, la inexecutable simple



del artículo implicaría el desconocimiento de la organización unitaria del estado y de los principios de coordinación y concurrencia entre la Nación, los municipios y distritos. Por tanto, sugirió declarar inexecutable el artículo 37 de la CP y diferir los efectos hasta el 20 de junio de 2015, para la modificación de la norma legal por el Congreso de la República. Esta sugerencia coincide con anteriores pronunciamientos de la Corte sobre la competencia del Consejo de Estado en un análisis profundo del artículo 37 de la Ley 685 de 2001 y del Congreso de la República en su posible modificación³⁴.

No obstante, el artículo 37 del Código de Minas vigente fue declarado executable por la Corte Constitucional siempre y cuando las autoridades competentes del nivel nacional

³³Sentencias C-765 de 2006, C-579 de 2001, C-216 de 1994 y C-478 de 1992.

³⁴Sentencia C-173 de 2014.

acuerden con las autoridades territoriales concernientes las medidas necesarias para la protección del ambiente sano, las cuencas hídricas, el desarrollo de las comunidades y la salubridad de la población.

El problema jurídico identificado en la sentencia fue el siguiente: “¿una prohibición absoluta que consagre la ley para que los concejos municipales excluyan zonas de su territorio de la realización de actividades de exploración y explotación minera, prohibición que a su vez implica la imposibilidad de que los planes de ordenamiento territorial consagren restricciones en ese sentido, resulta una limitación desproporcionada a la competencia de regular los usos del suelo dentro del territorio del municipio en cabeza de los concejos municipales y distritales, de acuerdo a los artículos 311 y 313 numeral 7 de la Constitución”³⁵.

La sentencia consideró las intervenciones y conceptos dirigidos a la Corte por el Ministerio de Minas y Energía, la Agencia Nacional Minera, la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI), la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, la Universidad Santo Tomás de Bogotá y el Procurador General de la Nación. De acuerdo al Ministerio de Minas y Energía, la Agencia Nacional Minera y la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI), las acusaciones de la demanda fueron resueltas por la sentencia C-395 de 2012, en la cual el artículo 37 de

³⁵Sentencia C-123 de 2014. Disponible en: <http://www.colombiapuntomedio.com/Portals/0/Archivos2014/DocumentosOfic2014/Corte%20Constitucional%20Sentencia%20C-123-14.pdf> Consultada por última vez en julio de 2014.

la Ley 685 de 2001 se declaró exequible. La Clínica Jurídica en Derecho y Territorio de la Universidad Javeriana de Bogotá recordó diferentes pronunciamientos de la Corte Constitucional en los que se refieren los principios de concurrencia, coordinación y subsidiariedad para mediar en la tensión entre la organización unitaria del estado y el principio de autonomía de las entidades territoriales³⁶. Así mismo, enfatizó el derecho a la participación, el cual no se limita a los grupos étnicos. El Procurador General de la Nación con consideraciones similares, solicitó condicionar la exequibilidad del artículo 37 de la Ley 685 de 2001, a un proceso de decisión concertada y al derecho a la participación. Finalmente, la Facultad de Derecho de la Universidad de Santo Tomás de Bogotá soportó la inexecutable del artículo 37 de la Ley 685 de 2001 por la vulneración de principios constitucionales, por vicio en el procedimiento por falta de consulta previa, y por “vicio insubsanable de competencia” por falta de consulta mediante “mayorías reforzadas”.

Según la sentencia C-123 de 2014, los argumentos de la demanda interpuesta por Zulma Tatiana Blanco Buitrago fueron diferentes a los fallados en la sentencia C-395 de 2012 y, por tanto, era deber de la Sala Plena examinar los cargos presentados por la demandante. La Sala Plena argumentó que el artículo 37 de la Ley 685 de 2001 no implica per se la violación de la autonomía de las entidades territoriales, puesto que esta última se enmarca en la organización unitaria del Estado y el artículo 288 de la CP

³⁶Sentencias C-765 de 2006, C-579 de 2001, C-216 de 1994 y C-478 de 1992.

permite armonizar los diferentes niveles de competencia. En consecuencia se decidió:

“Declarar EXEQUIBLE el artículo 37 de la Ley 685 de 2001, en el entendido de que en desarrollo del proceso por medio del cual se autorice la realización de actividades de exploración y explotación minera, las autoridades competentes del nivel nacional deberán acordar con las autoridades territoriales concernidas, las medidas necesarias para la protección del ambiente sano, y en especial, de sus cuencas hídricas, el desarrollo económico, social, cultural de sus comunidades y la salubridad de la población, mediante la aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad previstos en el artículo 288 de la Constitución Política”.

De los(as) nueve magistrados(as), y la conjuez que votaron sobre la exequibilidad del artículo 37 de la Ley 685 de 2001, sólo un magistrado votó sin salvamento o aclaración³⁷. Dos magistrados salvaron su voto³⁸, cuatro hicieron

37 Magistrado Nilson Pinilla Pinilla.

38 Los magistrados María Victoria Calle Correa y Luis Ernesto Vargas Silva salvaron su voto porque según ellos se debió declarar la inexequibilidad del artículo 37 de la Ley 685 por tres razones: primero, el artículo desconoce los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. Segundo, el artículo 37 restringe competencias de regulación de usos del suelo que pertenecen a los Concejos Municipales (artículos 313 numerales 7 y 9 CP). Y tercero, el artículo 37 limita competencias municipales de ordenamiento territorial y la participación de la comunidad en decisiones que puedan afectar su derecho a gozar de un ambiente sano (artículo 79 CP). Los magistrados argumentaron que las restricciones que impone el artículo 37 a la autonomía territorial y a la participación no son subsanables con la decisión de la Sala Plena. En su concepto, la sentencia no precisa criterios que orienten los acuerdos y resta importancia al principio de subsidiariedad.

aclaraciones³⁹, y tres se ausentaron con excusa⁴⁰.

La sentencia C-123 de 2014 no tocó directamente el espacio de la participación ciudadana en el ordenamiento minero-ambiental. Sin embargo, la participación media como principio constitucional en la toma de decisiones en general y sobre la protección del ambiente sano y el desarrollo sostenible en particular⁴¹. De ahí su pertinencia en la toma de decisiones sobre el ordenamiento minero ambiental. Las intervenciones y conceptos de la Clínica Jurídica en Derecho y Territorio de la Universidad Javeriana, sede Bogotá, la Facultad de Derecho de la Universidad Santo Tomás, la Procuraduría General de la Nación, los dos salvamentos de voto y dos de las aclaraciones de voto refuerzan la relación y pertinencia del principio de participación en la sentencia.

Aunque la Sentencia puede interpretarse como una oportunidad para que las comunidades presionen a través de mecanismos de participación sobre las

39 Los magistrados Alberto Rojas Ríos (ponente) y Jorge Iván Palacio Palacio hicieron una aclaración de voto porque en la sentencia debió abordarse con mayor precisión y contundencia la influencia del principio de subsidiariedad, el espacio regulativo de autoridades municipales, la exigencia de armonía entre la política nacional minera y la regulación de usos de suelo por autoridades municipales y distritales, el carácter de la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre la actividad minera, y la prioridad de la protección de alimentos (artículo 65 CP) y de recursos hídricos (artículo 79 CP) sobre la utilidad pública e interés social de la minería (artículo 13 Ley 685 de 2001). Y los magistrados Luis Guillermo Guerrero Pérez y la conjuez Lúgía López Díaz, presentaron aclaraciones de voto en las que defendieron la constitucionalidad pura y simple del artículo 37 de la Ley 685 de 2001.

40 El magistrado Mauricio González Cuervo, el magistrado Gabriel Eduardo Mendoza Martelo (no intervino en la votación inicial, ausente con excusa médica) y el magistrado Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

41 Artículos 79 y 81 CP.



posiciones de las entidades territoriales⁴², la sentencia de la Corte Constitucional no hace esto explícito.

El comunicado sobre la sentencia fue dado a conocer en un contexto de controversia y polarización sobre amplias movilizaciones en 2013⁴³ y sobre las consultas populares⁴⁴ acerca de actividades de exploración y explotación en minería e hidrocarburos⁴⁵. La

42 Álvaro Pardo, columnista de Razón Pública, indicó que la sentencia de la Corte Constitucional era favorable porque condicionaba la exequibilidad del artículo 37 de la Ley 685 de 2001 a acuerdos entre los diferentes niveles de gobierno. Desde su perspectiva, la sentencia abre el camino hacia una licencia social de carácter vinculante y refuerza la pertinencia de la participación de las comunidades. Disponible en: <http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/7442-la-corte-constitucional-empieza-a-limitar-los-privilegios-arbitrarios-del-c%C3%B3digo-minero.html>. Consultado en marzo de 2014.

43 Para mayor información, ver el capítulo sobre el Paro Nacional Minero de 2013 en el capítulo 5 de ese informe.

44 Artículos 40 y 105 CP, Ley 134 de 1994 y artículo 33 Ley 136 de 1994.

45 En julio de 2013 se realizó una consulta popular en el municipio de Piedras, Tolima, donde el 99% de votos fueron en contra de

reacción apresurada del Ministro de Minas y Energía, Amilkar Acosta⁴⁶, contribuyó a que la opinión pública relacionara directamente el comunicado con sus posibles implicaciones para la participación ciudadana.

Frente a este tipo de pronunciamientos, tanto César Rodríguez Garavito⁴⁷, columnista del Espectador, como Diana Rodríguez Franco⁴⁸, columnista de la Silla Vacía, puntualizaron la importancia de la participación en la toma de decisiones sobre el uso del suelo y el subsuelo, y enfatizaron que las consultas populares dan

los posibles impactos del desarrollo de actividades mineras. En diciembre de 2013, un ejercicio similar se llevó a cabo en Tauramena, Casanare, donde el 96,6% de votos fueron en contra de la exploración, explotación y transporte de hidrocarburos en zonas de recarga de agua. El presidente Juan Manuel Santos había expresado que las consultas populares eran ilegales y no tenían ningún efecto legal. A marzo de 2014, se preveían al menos 8 consultas populares más en diferentes municipios, entre estos, Monterrey, Casanare. Asimismo, la Procuraduría Provincial de Ibagué había abierto una indagación al alcalde de Piedras, Arquimedes Ávila, por extralimitación en sus competencias administrativas al convocar a la consulta popular de julio de 2013. En un comunicado del 3 de marzo de 2014, la Procuraduría General había denunciado la extralimitación de alcaldes en sus funciones administrativas al convocar a consultas populares y recomendaba a otros alcaldes no convocar. Para mayor información sobre la consulta popular en Piedras, ver: <http://lasillavacia.com/historia/el-dilema-del-gobierno-despues-del-no-de-piedras-la-mineria-45296> Para mayor información sobre la consulta popular en Tauramena, Casanare, ver: <http://www.registraduria.gov.co/En-consulta-popular-celebrada-hoy,12424.html> consultado en junio de 2014. Sobre el pronunciamiento de Juan Manuel Santos acerca de las consultas populares, ver: <http://www.elespectador.com/noticias/politica/se-puede-ganar-primera-vuelta-santos-articulo-465498>. Sobre la indagación de la Procuraduría Provincial de Ibagué, puede verse <http://lasillavacia.com/elblogueo/blog/el-matoneo-continua>. El comunicado de la Procuraduría se encuentra disponible en: <http://www.procuraduria.gov.co/portal/index.jsp?option=net.comtor.cms.frontend.component.pagefactory.NewsComponentPageFactory&action=view&key=4562>.

46 Según el Ministro de Minas y Energía, Amilkar Acosta: "La corte dejó claro que el subsuelo es del Estado (...) las consultas populares quedan sin piso por ser improcedentes, porque irían en contra del ordenamiento legal y constitucional del país". Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/corte-constitucional-no-ha-estudiado-ni-debatido-eliminar-articulo-479384> Consultado en abril de 2014.

47 Disponible en: <http://www.elespectador.com/opinion/quien-decide-sobre-mineria-columna-479969> Consultado en marzo de 2014.

48 Disponible en: <http://lasillavacia.com/elblogueo/blog/el-matoneo-continua#> Consultado en marzo de 2014.

cumplimiento al derecho a la participación en asuntos que afectan el ambiente sano, en la línea del Principio 10 de la Declaración de Río de Janeiro, el artículo 79 de la Constitución Política de 1991 y el artículo 1 de la Ley 99 de 1993.

Si bien la Sentencia C-123 de 2014 no se pronunció sobre el espacio de la participación ciudadana en el ordenamiento minero-ambiental, esto no resta su pertinencia en el marco de la demanda, menos aún en un contexto político de controversias y ambigüedades al respecto. El fallo de la Corte no puede interpretarse de manera aislada a las diferentes intervenciones, salvamentos y aclaraciones de voto. Aunque la sentencia dejó claro un consenso mayoritario sobre la exequibilidad condicionada del artículo 37 de la Ley 685 de 2001 a acuerdos con entidades territoriales, también puso en evidencia el disenso y la diferencia sobre interpretaciones que explican al menos parcialmente los vacíos persistentes en términos de su operatividad, seguimiento, y toma de decisiones en caso de disenso. Son tareas pendientes del Consejo de Estado el análisis profundo del artículo 37 y del Congreso de la República su potencial modificación.

2.2. El Protocolo de coordinación inter-institucional para la consulta previa

El decreto 2613 del 20 de noviembre de 2013 se inscribe en una tendencia de diferentes gobiernos en Colombia y América Latina a reglamentar el derecho a la consulta previa (Bustamante, 2012). Esta tendencia ha sido altamente controvertida porque en términos generales las medidas regulatorias se expiden sin haber sido consultadas en el espíritu de la Ley 21 de 1991, restringen o limitan los alcances

del derecho a tiempos y certificaciones, y desconocen y son inflexibles en cuanto a los procesos propios de la gran diversidad de comunidades indígenas y pueblos tribales en la toma de decisiones.

La consulta previa es un derecho fundamental de comunidades que se auto-reconocen como indígenas y pueblos tribales que deben ser consultados sobre actos legislativos, medidas administrativas y proyectos⁴⁹ públicos o privados que pueden afectar directamente sus formas de vida. Los criterios para la consulta son: la buena fe, la información⁵⁰ (y comunicación), la adecuación cultural, el carácter previo y oportuno, la amplia participación⁵¹, y la consecución de acuerdos o consentimientos (Rodríguez, 2014). La consulta previa es una obligación para los estados que la adoptan. Sin embargo, no obliga a la autoridad competente en la decisión final⁵².

En Colombia, este derecho fue reconocido a través de la Ley 21 de 1991, la cual adoptó el Convenio 169 de la Organización

⁴⁹No solamente para proyectos de explotación de recursos naturales.

⁵⁰Información completa sobre el objeto de la consulta a través de medios públicos que sean sensibles a la diversidad cultural de las comunidades, en términos de valores, tiempos, espacios, lenguas, interpretaciones, espiritualidades, prácticas, tipos de organizaciones políticas, procesos de toma de decisiones, entre otros.

⁵¹De las autoridades tradicionales, las organizaciones, las instancias de representación, las bases y las instituciones defensoras de derechos étnicos. El Ministerio Público, conformado por la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y los Personeros Municipales, interviene como garante.

⁵²En ese sentido, Weitzner (2002) sugiere que la consulta previa reproduce una lógica colonial porque mantiene una relación de poder en la que el Estado soberano convoca en sus términos, y las comunidades son simplemente consultadas sin que sus pronunciamientos obliguen la decisión final. Este argumento no puede llevar a desconocer la agencia de los sujetos individuales y colectivos en su decisión de participar o no en estos procesos de consulta. En la línea que sugiere Escobar (2008), la consulta previa es negociada, apropiada y contestada activamente.

Internacional del Trabajo (en adelante OIT). El derecho a la consulta previa es reconocido dentro del Bloque de Constitucionalidad⁵³ y tiene carácter obligatorio. La consulta previa procede para tratados de libre comercio, leyes de iniciativa parlamentaria y del gobierno, el plan nacional de desarrollo, la licencia ambiental⁵⁴, los permisos y autorizaciones ambientales, los permisos de investigación y acceso a recursos genéticos, los proyectos REDD+ de adaptación y mitigación del cambio climático, la erradicación de cultivos de uso ilícito, y el ingreso de las Fuerzas Armadas a los territorios⁵⁵, entre otras medidas (Ibid.).

Algunas de las normas referentes a la consulta previa son el decreto 1320 de 1998 que reglamenta la consulta previa a comunidades indígenas y negras sobre la explotación de recursos; la Directiva Presidencial No. 01 de 2010 que reseña mecanismos de consulta; el decreto ley 4633 de 2011 que dicta “medidas de asistencia, atención, reparación integral y restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas”; y la Directiva Presidencial No. 10 de 2013 que ofrece una guía para la realización de la consulta y brinda herramientas de coordinación interinstitucional.⁵⁶ La Corte

53 Gloria Amparo Rodríguez explica el Bloque de Constitucionalidad como un recurso metodológico que somete la integración del Derecho Internacional a la Carta Política nacional. El derecho a la consulta previa hace parte del Bloque de Constitucionalidad en virtud de los artículos 93 y 94 de la CP.

54 Decreto 2820 de 2010.

55 Para fines de este capítulo, se entiende por territorio la relación socio-ambiental y geográfica que permite a sujetos individuales y colectivos vivir en conformidad con sus valores, saberes, creencias, y conocimientos.

56 Para mayor información sobre las normas que rigen la consulta previa en Colombia, ver Rodríguez (2014, p. 62-63). Acerca de la Jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre consulta previa en medidas legislativas, ver Rodríguez (2014, p. 77-79). Para información sobre Jurisprudencia de la Corte sobre consulta previa en medidas administrativas, ver Rodríguez (2014, p. 107-108).

Constitucional ha señalado que la omisión de la consulta constituye un vicio de forma, y que por tanto, puede viciar la constitucionalidad de la medida⁵⁷.

A pesar que el Estado colombiano adoptó el derecho desde 1991, sólo hasta 1994 se realizó la primera consulta previa. Aunque durante el gobierno de César Gaviria (1990-1994) se produjeron importantes acontecimientos jurídicos, sólo se llevaron a cabo 3 procesos de consulta. Durante el gobierno de Ernesto Samper (1994-1998) se presentaron dos de los casos de mayor conflictividad, el caso U'wa⁵⁸ y el caso Urrá⁵⁹. También se expidió el decreto 1320 de 1998 con el fin de regular el proceso de consulta, sin ser consultado con las comunidades étnicas. El gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) tuvo que confrontar solicitudes de derogatoria del decreto 1320 de 1998, realizada por pueblos indígenas. Durante el primer gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2006) se realizaron 4 consultas y aumentaron los procesos de judicialización de casos. Esto llevó a que durante su segundo gobierno (2006-2008) se incrementaran los procesos de consulta⁶⁰, al tiempo que los

57 Sentencia C-702 de 2010.

58 La prospección y explotación de hidrocarburos en territorio U'wa no fue consultada, en 1997. La Corte Constitucional ordenó la suspensión de los estudios de sismica hasta que se realizara la consulta.

59 El proyecto de la represa Urrá no fue consultado. En la sentencia T-652 de 1998, la Corte Constitucional ordenó a la Empresa Multipropósitos Urrá indemnizar al Pueblo Embera Katío del Alto Sinú. Kimi Pernía Domicó, uno de los líderes de la resistencia, fue asesinado el 2 de junio de 2001. Según él, para el gobierno y las empresas, los indígenas Embera Katío sólo existían como problema para el desarrollo (Rodríguez, 2014, 177-181).

60 Según el Informe del Observatorio de las Industrias Extractivas en Colombia 2011-2012, entre 2004 y 2012 se realizaron 240 consultas relacionados con hidrocarburos, pero solo 75 fueron protocolizadas. Se realizaron 15 consultas en minería y solo 4 fueron protocolizadas (Foro, 2013). De acuerdo con Rodríguez (2014), en Colombia entre 1993 y 2012 se han otorgado 2331 licencias ambientales, pero sólo se han realizado 156 consultas.

jueces defendieron el derecho (Rodríguez, 2014). Al menos, tres leyes de importancia para el gobierno fueron declaradas inexecutable por vicio en el procedimiento al no haber sido consultadas: la Ley Forestal, el Estatuto de Desarrollo Rural y la reforma del Código de Minas (Ley 1382 de 2010).

Durante el primer gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2014), por primera vez se consultó el Plan Nacional de Desarrollo, así como la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. A pesar de la defensa de la consulta previa hecha por el Ministerio del Interior, altos funcionarios de los Ministerios de Agricultura, Ambiente y Desarrollo Sostenible, y Minas y Energía estigmatizaron la consulta previa como un obstáculo para el desarrollo⁶¹ de medidas legales, administrativas y proyectos. Adicionalmente, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) en el Consejo Nacional de Política Económica CONPES (3762) señaló entre las mayores dificultades para agilizar el desarrollo de PINES la consulta previa y los permisos y trámites ambientales. En ese sentido, propuso lineamientos para solucionar dichas “dificultades”⁶².

Estos pronunciamientos son contrarios a la sentencia T-574 de 1996 que explicó que los derechos de los pueblos en condiciones de vulnerabilidad prevalecen sobre el interés particular de crecimiento económico (Ibíd.).

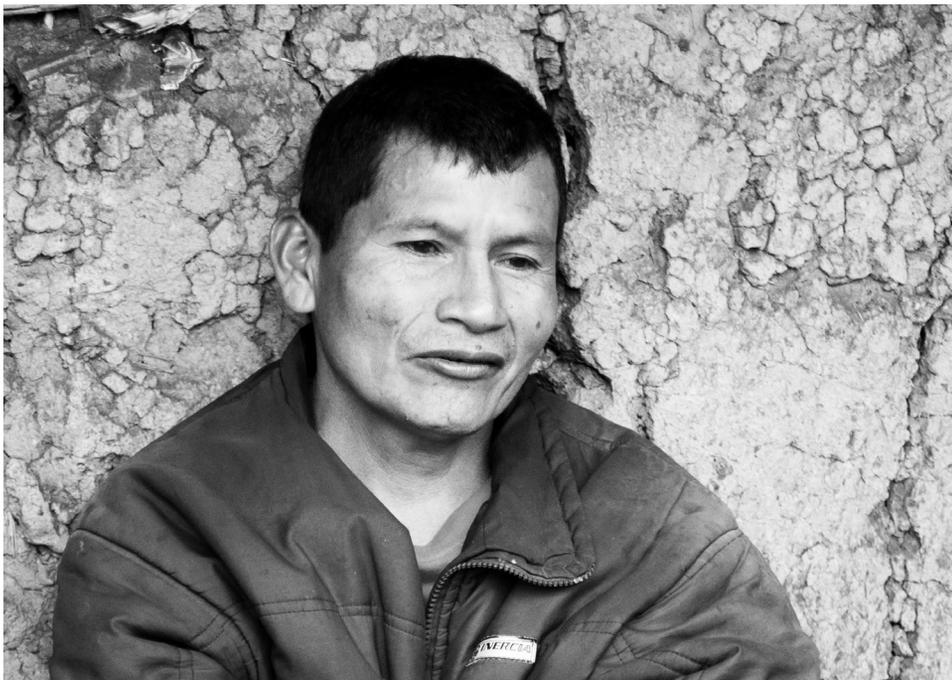
⁶¹ Ver por ejemplo, el artículo titulado Consulta previa enreda proyectos de desarrollo, publicado en el Tiempo el 26 de febrero de 2012. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-5227116> Consultado en junio de 2014

⁶² Departamento Nacional de Planeación, 2013, Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES 3762. Disponible en: <http://cno.org.co/webApp/pressflow/sites/default/files/documentos/noticias/Lineamientos%20de%20pol%C3%ADtica%20para%20el%20desarrollo%20de%20proyectos%20de%20inter%C3%A9s%20nacional%20y%20estrat%C3%A9gicos-PINES.pdf> Consultado en junio de 2014.



Rodrigo Negrete (2013) denunció una violación plural del derecho a la consulta libre, informada y previa. Las autoridades competentes han omitido el cumplimiento de su obligación en la mayoría de los casos, y las poblaciones afectadas han tenido que recurrir sistemáticamente a la acción de tutela para la protección de sus derechos fundamentales. Las cifras sobre consultas realizadas refuerzan esta apreciación. El incremento en el número de consultas desde la segunda administración de Álvaro Uribe Vélez (2006-2010) se explica por el gran volumen de procesos judiciales por violación y vulneración del derecho. A su vez, el Informe del 2013 de la Alta Comisionada de Naciones Unidas sobre la situación de derechos humanos en Colombia enfatizó la inexistencia de una sola buena práctica (Rodríguez, 2014, p. 26).

La vulneración de este derecho da lugar a la reparación pecuniaria y no pecuniaria a las comunidades étnicas que han sido afectadas.



Entre estas medidas se cuentan la restitución a la situación anterior, la compensación o indemnización proporcional a la gravedad de la violación, la indemnización colectiva e individual, la rehabilitación física y psicológica, medidas dignificantes, y garantías de no repetición (Ibíd.).

Las consultas previas en sectores urbanos⁶³ y el consentimiento⁶⁴ libre, informado y previo son oportunidades para avanzar en la garantía del derecho. Las consultas en sectores urbanos reconocen la contemporaneidad de los pueblos sin restringirla a contextos rurales. Y el consentimiento permite avanzar en el carácter vinculante de las decisiones durante el proceso. El antecedente internacional más importante en materia de consentimiento es la

⁶³Sobre este aspecto ya se han presentado algunos avances en el Distrito de Bogotá (Rodríguez, 2014, p. 190-191).

⁶⁴El cual se diferencia de la consulta por su carácter vinculante.

Sentencia del 28 de noviembre de 2007 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso del pueblo Saramaka versus Surinam. En ella la Corte señaló que los planes de desarrollo y las inversiones a gran escala, no sólo deben ser consultadas sino consentidas.

En Colombia, el consentimiento procede en los siguientes casos⁶⁵: si se requiere traslado o desplazamiento, si está en juego el vertimiento y almacenamiento de sustancias tóxicas, y si entra en riesgo la existencia misma de la comunidad étnica. Una de las temáticas más difíciles y que no ha sido suficientemente discutida tiene que ver con el derecho a la consulta a los pueblos en aislamiento voluntario o en contacto inicial. ¿Cómo garantizar el derecho a esos pueblos? Aún más, ¿en qué sentido tanto la consulta como las decisiones de desarrollo sobre los territorios de estos pueblos implican una vulneración a su decisión de aislamiento? (Rodríguez, 2014, 207).

En el año 2012 el gobierno nacional preparó un proyecto de ley estatutaria para reglamentar la consulta (Foro, 2013), en el que proponía la creación de un Registro Único Nacional de Etnias, la creación de una única instancia consultiva conformada por tres Cámaras⁶⁶ y la restricción de la duración de la consulta a tres meses. La Organización Nacional de Indígenas de Colombia (ONIC) expresó abiertamente su inconformidad al juzgar que la ley no era necesaria y que apuntaba a restringir, delimitar y estandarizar los procedimientos. En ese sentido, el proyecto de ley estatutaria puede ser funcional a la Política Minera vigente (Foro, 2013). La

⁶⁵Sentencia T-129 de 2011.

⁶⁶Para Sujetos Colectivos indígenas, para Sujetos Colectivos Negros, Raizales y Palenqueros, y otra para sujetos colectivos Rom o Gitanos.

alternativa a la ley estatutaria fue el Decreto 2613 de 2013 o Protocolo de Coordinación Institucional para la consulta previa.

El Decreto considera que la función administrativa sirve a los intereses generales⁶⁷, que el gobierno nacional debe consultar a pueblos interesados en cumplimiento de la Ley 21 de 1991, y que la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior tiene competencia en la coordinación interinstitucional para la consulta previa⁶⁸. Con estos argumentos, el decreto adopta un Protocolo de Coordinación Interinstitucional.

El Protocolo se aplica, entre otros⁶⁹, en los siguientes casos: en proyectos prioritarios presentados por el gerente de Proyectos de Interés Nacional y Estratégicos—PINE (CONPES 3762); cuando lo solicite el Gerente de los PINE en proyectos concretos con dificultades de gestión; y cuando el Comité Técnico o el Gerente de los PINE considere necesario el protocolo para dinamizar la consulta. La Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior es la entidad competente en la certificación de presencia de comunidades étnicas. El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER) tiene competencia para suministrar rápidamente a la Dirección de Consulta Previa la información actualizada sobre resguardos indígenas y títulos colectivos de comunidades negras, legalmente constituidos y en proceso de constitución. Asimismo, la Dirección de Consulta Previa puede solicitar a cualquier entidad pública o ejecutor del proyecto la información necesaria para la expedición de los certificados, por

ejemplo, la descripción del proyecto y su área de influencia. Las autoridades públicas deben dar respuesta a estas solicitudes de manera expedita.

El Protocolo también señala los momentos específicos para la solicitud de certificados por entidades públicas o ejecutores de un proyecto, obra o actividad (en adelante POA). Para el sector de hidrocarburos, la certificación puede ser solicitada cuando se hayan adjudicado y suscrito contratos. Para la transmisión de energía, cuando se hayan adoptado las obras definidas en el Plan de Expansión de la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME). Para la generación de energía, cuando el ejecutor se inscriba en la fase 2 del registro de proyectos. Para la construcción de infraestructura, cuando se haya publicado la contratación de estudios de los proyectos en el Portal Único de Contratación (SECOP) o cuando el proyecto se haya declarado de utilidad pública o interés social.

La Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior es competente para convocar reuniones de coordinación entre entidades públicas para determinar el plan de trabajo y los recursos para la realización de la consulta. Igualmente, la Dirección de Consulta Previa es competente para la suscripción de acuerdos entre las autoridades, los ejecutores de POA y las comunidades. La autoridad competente en la expedición de licencia ambiental debe participar en el proceso.

Para dar seguimiento y cumplimiento a los compromisos asumidos en la consulta, el Protocolo dispone de un Comité de Seguimiento

⁶⁷ Artículo 209 CP.

⁶⁸ Decreto 2893 de 2011.

⁶⁹ No especificados.

integrado por la Dirección de Consulta Previa, el ejecutor del proyecto, los organismos de control, las autoridades ambientales y los representantes de las comunidades. Sólo hasta que el Comité verifique el cumplimiento de los compromisos, la Dirección de Consulta Previa puede convocar a la Reunión de Cierre de Consulta Previa.

El Protocolo de Coordinación Interinstitucional para la consulta previa reproduce en su lenguaje una aproximación al derecho fundamental a la consulta previa como un problema de "gestión" y una postura de intervención estatal para la "dinamización" de medidas administrativas, legislativas y proyectos de interés nacional. Esta aproximación difiere del espíritu de derecho del Convenio 169 de la OIT y de la Ley 21 de 1991. Si bien el protocolo esclarece competencias entre autoridades estatales, en particular con relación a la coordinación institucional, el Protocolo no prevé estrategias de fortalecimiento institucional tanto en personal como en presupuesto para hacer operativos y más rigurosos los procedimientos. La información se asume como una condición previa, pero no se atienden las dificultades en términos de producción, disponibilidad, y acceso a la información. Adicionalmente, los momentos que establece el protocolo son contrarios al carácter previo de la consulta. Según el protocolo, la consulta procede de manera posterior a la adjudicación y suscripción de contratos, a la adopción de obras de transmisión de energía, a la inscripción de la segunda fase de proyectos de generación de energía, a la contratación de estudios para la construcción de infraestructura, y a la declaración de proyectos de utilidad pública e interés social.

En ese sentido, el protocolo sigue una tendencia a la delimitación, restricción, y estandarización del derecho, en lugar de avanzar en su garantía atendiendo a los procesos propios y la diversidad de las comunidades étnicas. Todavía se encuentran pendientes medidas de reparación, pecuniarias y no pecuniarias, por la múltiple y sistemática vulneración del derecho, así como discusiones sobre el consentimiento de carácter vinculante, el reconocimiento del derecho a comunidades en contextos urbanos, y la situación de comunidades en aislamiento voluntario.

3. NOTA FINAL

En materia de eventos normativos y jurídicos, el año 2013 estuvo marcado por la expedición de decretos ministeriales y resoluciones de agencias y direcciones para reglamentar los vacíos legislativos ocasionados por la caída de la Ley 1382 de 2010. Sin embargo, estas medidas no permiten un re-direccionamiento de la política minera (Foro, 2013). El ordenamiento minero-ambiental fue la principal temática jurídica, de legislación y regulación durante el año 2013. Esto se manifestó a través de eventos relacionados con la política de formalización de la minería y sus actividades conexas, por ejemplo, la comercialización de minerales y el uso y comercio de químicos como el mercurio, la regulación de procesos de adjudicación de áreas libres, la delimitación de reservas temporales donde las autoridades mineras no pueden otorgar títulos nuevos, criterios para la delimitación y ampliación de áreas mineras estratégicas, áreas de minería especial y proyectos de interés nacional, así como la clarificación de competencias en la fiscalización de la actividad minera.

En términos generales, se mantiene la tensión entre la promoción de una minería a gran escala en función de demandas internacionales, la política de formalización minera y la conservación.

El Estado colombiano enfrenta dificultades para mediar entre su organización unitaria y la autonomía de las entidades territoriales. Esto se expresa en el ordenamiento minero-ambiental en la escisión jurídica entre la propiedad estatal del subsuelo administrada por la Nación (nivel central) y la regulación del suelo por entidades territoriales. Los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, si bien han tenido un desarrollo en la jurisprudencia, no cuentan con lineamientos operativos, de seguimiento y de toma de decisiones en caso de disenso. A pesar de la pertinencia del principio de participación en el ordenamiento minero-ambiental, las medidas jurídicas no se pronuncian inequívocamente al respecto.

La participación es un derecho fundamental de todo(a) ciudadano(a) y una obligación estatal, en especial en decisiones que pueden afectar el ambiente sano. Este derecho incluye, pero no se limita al derecho a la consulta previa de comunidades étnicas. La participación ciudadana también constituye una oportunidad institucionalizada de presión sobre tareas pendientes, como por ejemplo, un nuevo Código Minero previamente consultado con comunidades étnicas y “mayorías reforzadas”.

BIBLIOGRAFÍA

Aramburo, Luis (1980), *Curso de Derecho Minero*, Bogotá, el Catolicismo.

Bustamante, Gabriel (2012), *El derecho a la consulta previa: avances y retos en América Latina*, Cuadernos de Debate No. 1, Lima, Red Latinoamericana sobre Industrias Extractivas (RLIE) y Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo A.C. (ALOP).

Escobar, Arturo (2008), *Territories of difference: place, movements, life, redes*, Durham and London, Duke University Press.

Foro Nacional por Colombia (2013), *El Sector Extractivo en Colombia 2011-2012*, Bogotá.

Negrete, Rodrigo (2013), "Consulta previa: Consideraciones constitucionales - perspectiva nacional", EN: *Minería en Colombia: Institucionalidad y Territorio, Paradojas y Conflictos*, Bogotá, Contraloría General de la República - Imprenta Nacional de Colombia, pp. 281-335.

Pardo, Álvaro (2014), "La Amazonia Colombiana en el Modelo de Desarrollo Minero", en: *Colombia Amazónica*, Bogotá, Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas SINCHI (próxima publicación).

Peña, Juliana (2013), "Minería en Colombia: Las Tensiones entre el Gobierno Nacional y las Autoridades Subnacionales", en: *Boletín Foro Municipal*, Número 58, Bogotá, diciembre.

Peña, Martínez y Velásquez (2014), *La Normativa Minera en Colombia*, Foro Debates No. 8, Bogotá, Foro Nacional por Colombia.

Rodríguez, Gloria Amparo (2014), *De la Consulta Previa al Consentimiento Libre, Previo e Informado a Pueblos Indígenas en Colombia*, Bogotá, Cooperación Alemana, GIZ, Universidad del Rosario.

Velásquez, Fabio y González, Esperanza (2013), "La Nueva Ley de Participación Ciudadana: Escenario de Deliberación y Oportunidad para el Ejercicio de la Ciudadanía", en: *Revista Foro*, No. 79, Fundación Foro Nacional por Colombia, Bogotá, Mayo.

Weitzner, Vivian (2002), *Through Indigenous Eyes: Toward Appropriate Decision-Making Process Regarding Mining on or Near Ancestral Lands*. Collaborative Research Project: Exploring Indigenous Perspectives to Consultation and Engagement within the Mining Sector of Latin America and the Caribbean, Canada, Guayana, and Colombia, The North-South Institute, Amerindian Peoples Association, and Institute of Regional Studies of the University of Antioquia.

TABLA ANEXA

PRINCIPALES EVENTOS NORMATIVOS EN 2013

Tipo de Norma	Número	Fecha	Objeto	Firmas	Descripción
Ley	1658	15/07/2013	Estableció disposiciones para la comercialización y el uso de mercurio en las diferentes actividades industriales del país, y fijó requisitos e incentivos para su reducción y eliminación a 2018	Mauricio Cárdenas, Ministro de Hacienda y Crédito Público, Federico Rengifo, Ministro de Minas y Energía, Sergio Díaz Granados, Ministro de Comercio, Industria y Turismo, Juan Gabril Uribe, Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y Alejandro Gaviria Uribe, Ministro de Salud y Protección Social.	Adicionalmente, el artículo 11 puso a disposición del gobierno algunos instrumentos para incentivar la formalización de pequeños mineros del oro. En particular, la ley se refiere al subcontrato de formalización minera y la devolución de áreas
Decreto	0705	12/04/2013	Modificó y adicionó al Decreto 2637 del 17 de diciembre de 2012	Mauricio Cárdenas Santa María, Ministro de Hacienda y Crédito Público, y Federico Rengifo, Ministro de Minas y Energía	El Decreto 2637 del 17 de diciembre de 2012 reglamentó el artículo 112 de la Ley 1450 de 2011 con relación al Registro Único Minero de Comercializadores (RUCOM) y los requisitos para hacer parte de este. El Decreto 0705 señaló que no tienen que inscribirse en el RUCOM comercializadores ocasionales, y otorgó a los otros comercializadores un plazo de 9 meses para inscribirse ante la Agencia Nacional de Minería (hasta enero de 2014), entre otros
Decreto	933	09/05/2013	Dictó disposiciones en materia de formalización de minería tradicional y modificó unas definiciones del Glosario Minero	Juan Manuel Santos, Presidente, Federico Rengifo, Ministro de Minas y Energía, y Juan Gabril Uribe, Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible	

Tipo de Norma	Número	Fecha	Objeto	Firmas	Descripción
Decreto	0934	09/05/2013	Reglamentó el artículo 37 de la Ley 685 de 2001	Federico Rengifo, Ministro de Minas y Energía	Esta norma regulatoria decretó la competencia exclusiva de las autoridades ambientales y mineras en la delimitación de áreas excluidas y restringidas a la minería. En ese sentido, los Planes de Ordenamiento Territorial, las ordenanzas departamentales y los acuerdos municipales no pueden establecer zonas permanentemente o transitoriamente libres de minería
Decreto	0935	09/05/2013	Reglamentó los artículos 271, 272 y 274 de la Ley 685 de 2001	Federico Rengifo, Ministro de Minas y Energía	Reglamentó los procesos de adjudicación de áreas libres a través del nuevo sistema de radicación vía Internet
Decreto	1300	12/06/2013	Modificó el artículo 5° del Decreto 0935 del 9 de mayo de 2013	Federico Rengifo, Ministro de Minas y Energía	
Decreto	1374	27/06/2013	Estableció parámetros para el señalamiento de unas reservas de recursos naturales de manera temporal y se dictan otras disposiciones.	Orlando Cabrales, Viceministro de Energía encargado de las funciones del despacho Ministro de Minas y Energía, y Juan Gabriel Uribe, Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible.	En estas reservas temporales, las autoridades mineras no pueden otorgar nuevos títulos. La duración de las reservas es de 1 año a partir del acto administrativo que las establezca. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible con la colaboración del Ministerio de Minas y Energía pueden prorrogar el término por 1 año más. En este plazo las autoridades ambientales tienen la posibilidad de decretar estas áreas como definitivamente restringidas para la minería
Decreto	1414	02/07/2013	Reglamentó parcialmente el artículo 108 de la Ley 1450 de 2011	Federico Rengifo, Ministro de Minas y Energía	La autoridad minera puede declarar áreas mineras estratégicas o incorporar nuevas áreas a las mismas en áreas libres y áreas que queden libres como consecuencia de la terminación del título minero

Tipo de Norma	Número	Fecha	Objeto	Firmas	Descripción
Resolución	005	10/01/2013	Por medio de la cual se suspendieron los términos dentro de la ejecución de los títulos mineros custodiados por las Gobernaciones de los Departamentos de Bolívar, Boyacá, Caldas, Cesar y Norte de Santander.	María Constanza García Botero, Presidente, Agencia Nacional de Minería	El Ministerio de Minas y Energía delegó desde 2001 funciones de fiscalización minera a las gobernaciones de Antioquia, Bolívar, Boyacá, Caldas, Cesar y Norte de Santander. En 2011, esta competencia fue delegada al Servicio Geológico mediante resolución No. 182306, y en 2012 a la Agencia Nacional de Minería a través de la resolución No. 180876 y 181016. La Gobernación de Antioquia fue delegada hasta el 30 de agosto de 2013 para la fiscalización de títulos vigentes en el departamento. En el reajuste institucional se suspendieron temporalmente los trámites y actuaciones pendientes por resolver en los departamentos de Bolívar, Boyacá, Caldas, Cesar y Norte de Santander
Resolución	0205	22/03/2013	Estableció el procedimiento para la declaración y delimitación de Áreas de Reserva Especiales	María Constanza García Botero, Presidente, Agencia Nacional de Minería	Las Áreas de Reserva Especial hacen parte de las figuras que favorecen la formalización de mineros tradicionales. Su reglamentación hizo parte de los acuerdos entre el gobierno nacional y CONALMINERCOL para el levantamiento del paro minero de 2013.
Resolución	0341	20/05/2013	Estableció los criterios y procedimiento para declarar proyectos mineros de interés nacional y se efectúa una delegación	María Constanza García Botero, Presidente, Agencia Nacional de Minería	Delegó al Vicepresidente de Seguimiento, Control y Seguridad Minera, la función de determinar proyectos mineros de interés nacional con base en los niveles de producción; la capacidad tecnológica, económica, operativa y financiera; la producción prioritaria para mercados internacionales; la generación de recursos para el Estado; los impactos ambientales y socioeconómicos; y la contribución al desarrollo de la industria en Colombia

Tipo de Norma	Número	Fecha	Objeto	Firmas	Descripción
Resolución	530	28/05/2013	Sustrajo definitivamente un área de la reserva forestal del Pacífico, establecida mediante la Ley 2ª de 1959, y se toman otras determinaciones	Zoraida Fajardo Rodríguez, Directora de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos	Sustracción de área de reserva forestal de Ley 2 de 1959 en Chocó
Resolución	563	11/06/2013	Modificó el artículo primero de la Resolución 2317 del 24 de diciembre de 2012, sobre áreas sustraídas	María Claudia García Dávila, Directora de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos	Sustracción de área de reserva forestal de Ley 2 de 1959 en Huila
Resolución	0415	20/06/2013	Adoptó los protocolos para la atención de emergencias mineras de las Estaciones de Seguridad Y Salvamento Minero y de los Puntos de Apoyo de Seguridad y Salvamento Minero de la ANM	Juan Camilo Granados Riveros, Vicepresidente de Seguimiento, Control y Seguridad Minera, y Andrés Felipe Vargas Torres, Jefe de la Oficina Asesora Jurídica, Agencia Nacional de Minería	
Resolución	705	28/06/2013	Estableció unas reservas de recursos naturales de manera temporal como zonas de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables o del ambiente y se dictan otras disposiciones	Juan Gabriel Uribe, Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible	Estableció temporalmente como Reservas de Recursos Naturales los Parque Nacionales Naturales de Colombia, incluyendo el Área de Ampliación del Parque Nacional Natural Chiribiquete, las áreas de especial estrategia ecológica para la conservación de recursos hídricos, incluyendo la Estrella Fluvial del Inírida, los ecosistemas de praderas de pastos marinos presentes en las zonas marino costeras, y los ecosistemas de bosque seco tropical

CAPÍTULO 2

**Reingeniería institucional
y del discurso político
para el manejo del sector**

El 2013 fue un año que reflejó de forma más palpable los impactos del modelo económico imperante, se evidenció un mayor distanciamiento de la sociedad civil y las autoridades sub-nacionales con el Estado central, y se oficializaron públicamente las nuevas apuestas del gobierno para su inserción en los escenarios mundiales en materia económica y social. La más sobresaliente, la aceptación formal de Colombia como candidato para hacer parte del selecto grupo de países que conforman la Organización para la Cooperación y el Desarrollo OCDE¹, de la que sólo dos países latinoamericanos, México y Chile, hacen parte.

Con respecto al modelo económico, el gobierno nacional ha mantenido como base de su política económica el extractivismo rentista, dejando rezagado el apoyo y la promoción de otros sectores como el agropecuario y el industrial. La industria ha sido la actividad más golpeada: la producción aún no crece, las ventas aumentan a tasas moderadas y el clima de los negocios apenas empieza a mejorar. A esto se sumaron los problemas de contrabando, informalidad y el impacto de los paros nacionales (ANDI, 2013). En el caso del campo: después de tanto naufragar, los campesinos finalmente se han declarado en estado crítico y, ante la ausencia del Estado, tomaron medidas para hacerse escuchar: el paro nacional agrario.

Por su parte, el gobierno nacional sigue enfrentando retos importantes en materia

¹ La OCDE tiene como misión promover políticas públicas que mejoren el bienestar económico y social de las personas a nivel mundial centrandose en identificar lo que conduce al cambio económico, social y ambiental. Fija estándares internacionales para la formulación de las políticas.

institucional, a pesar de los avances dados en años anteriores en términos de la creación de Ministerios, Agencias, Viceministerios y otras dependencias para mejorar su acción en general, y la del manejo del sector extractivo en particular. Las debilidades de las instituciones públicas se siguen observando y tienen que ver con la necesidad de mayores capacidades técnicas, la escasa articulación vertical y horizontal del gobierno como cuerpo unitario esencial y las flaquezas en las estrategias de relacionamiento hacia afuera, con la sociedad civil principalmente y, en menor medida, con el sector privado.

Estos dos factores (el modelo económico y la debilidad institucional) han sido determinantes para la detonación de una ola de protestas y movilizaciones² que han tenido lugar en el contexto más amplio de diálogos de paz en La Habana. Duque (2013) hace una reflexión respecto a este proceso de negociación y afirma que se está experimentando la re-significación de la democracia mediante la incorporación de nuevas estructuras sociopolíticas como las comunidades campesinas, indígenas y mineras que se están posicionando en la esfera pública; así, se está abriendo la posibilidad de ampliar la democracia y profundizar la participación social.

² Durante el 2013 se registraron protestas de diversa índole: resistencia civil y el bloqueo de vías de campesinos del Catatumbo; paro de mineros artesanales a causa de la criminalización de su oficio; movilización de los cafeteros por el incumplimiento de acuerdos previos; las acciones de inconformidad de paperos, cebolleros, paneleros, cacaoferos, arroceros y lecheros que anunciaron el Paro Nacional Agrario; empresarios minoritarios de calzado que organizaron una jornada de protesta por los efectos de los Tratados de Libre Comercio (TLC); organizaciones cívicas se unieron con las ambientalistas para exigir la consulta previa en proyectos masivos de transporte que amenazaban con la tala de árboles (Restrepo, 2013).

Sin embargo, la población sigue sin ser integrada a las discusiones que les conciernen y el Estado falla en tener un enfoque multisectorial y multidimensional para dar respuestas a sus crecientes y cambiantes necesidades y/o en cumplir con los compromisos previamente adquiridos. Esta falencia también se refiere a la ausencia -y reto- del Estado en hacer lecturas regionales para entender sus dinámicas heterogéneas, ajustar las medidas a cada contexto particular y adoptar estrategias diferenciales; en parte, esta situación se podría atribuir a la desarticulación que continúa existiendo entre el gobierno nacional y los gobiernos departamentales y locales para el entendimiento de las problemáticas en cada territorio y la consecuente formulación de políticas que en la mayoría de los casos operan “desde arriba hacia abajo”.

En este sentido, se han manifestado de manera creciente las incompatibilidades con respecto al ordenamiento minero-ambiental desde el punto de vista de las autonomías de los territorios, así como los choques entre el modelo político administrativo de descentralización, de un lado, y la expedición del Decreto 934 de 2013 y las consultas populares en varios municipios para aceptar o no la minería en sus jurisdicciones, de otro (Véase el Capítulo 1). Estas situaciones han mostrado la profundización de las tensiones entre los gobiernos nacional y sub-nacionales y han dejado al descubierto que las decisiones se siguen tomando de manera centralizada y a puerta cerrada, desconociendo principios constitucionales y quebrantando los mandatos de un Estado Social de Derecho.

Según la carta magna, en el artículo 332 queda claramente estipulado que el Estado

es el propietario del subsuelo y de los RNNR; por tanto, es de incumbencia de todos los colombianos –y no sólo de las comunidades indígenas y afrodescendientes por su derecho a la consulta previa- a tener conocimiento y participación en las decisiones concernientes al manejo y uso que se hace de ellos, además de cómo se invierten los dineros obtenidos como contraprestación a la explotación de los suelos en nuestro territorio. Contrario a estas premisas, como ya se mencionó, las decisiones del sector se han tomado en el seno de las autoridades gubernamentales, considerándolas un asunto de política especializada que debe ser tratado con los técnicos y expertos, no con la ciudadanía.

De otra parte, las apuestas de inserción mundial del gobierno, en particular su vinculación a la OCDE implican un arduo camino que, si es fructífero, impactará al país de manera positiva, en un primer momento, en su estatus y reputación internacional, y, en el mediano y largo plazo, en el crecimiento económico. Sería como obtener un sello que, según varias opiniones, redundará en el manejo adecuado de la macroeconomía, en un aumento de la inversión y en la confianza de otros países hacia Colombia y la garantía de contar con mecanismos de control de calidad de las políticas públicas en los diversos sectores de la economía. En términos concretos implicará la adopción de mejores prácticas en materia tributaria, comercial, laboral, ambiental y de transparencia que se traducirán en normatividad y reformas, y en el fortalecimiento de la regulación y del funcionamiento del Estado (Duque Márquez, citado por Cuéllar, 2013).

Es en este contexto de presión social y política, de un lado, y de intereses políticos para insertar y posicionar a Colombia a nivel internacional, de otro, en el que tuvo lugar el re-direccionamiento del manejo del sector extractivo por parte del gobierno nacional en la fase final de su mandato. A ello se sumó en 2013 el ambiente pre-electoral que, sin duda, afectó prioridades y determinó nuevos criterios de decisión en materia de política pública. Entre las apuestas más importantes en el período hay que destacar el nombramiento de nuevos ministros de Minas, Ambiente y del Interior antes de finalizar el año, el cambio discursivo reorientado hacia una mayor coordinación en el manejo de los temas de minería y medio ambiente y la intención de mejorar los procesos de consulta previa; también se registraron avances institucionales en materia de control, aunque también -la otra cara de la moneda- dificultades que debieron ser enfrentadas para “ponerle orden a la casa”.

Otro suceso crucial que será materia de análisis en este capítulo es la declaración oficial del interés del gobierno en la vinculación del país a la Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI) realizado en la VI Conferencia Global EITI en Sidney en mayo de 2013. Esta iniciativa implica el trabajo conjunto entre el gobierno nacional, el sector privado y la sociedad civil, proceso que genera grandes oportunidades y desafíos, a la par que dificultades, para lograr la candidatura y aceptación efectiva de Colombia ante el Secretariado Internacional y la posterior implementación del estándar.

Por último, no sobra señalar que el gobierno envió mensajes ambiguos: por un lado,

planteó la necesidad de armonizar el sector extractivo con el ambiental como medio para conseguir la prosperidad, pero, por el otro, concede la renovación del contrato de Cerro Matoso a pesar de las irregularidades jurídicas y las advertencias hechas por diferentes órganos de control y la sociedad civil sobre incumplimientos de la empresa durante los años de operación y sobre la necesidad de que ese proyecto cumpla requisitos ambientales. Esta decisión muestra a las claras que la teoría que pregona el gobierno y sus acciones en la práctica aún siguen por caminos divergentes.

1. LOS NUEVOS JEFES DE LAS CARTERAS DE MINAS, AMBIENTE Y DEL INTERIOR: ¡AL RESCATE!

Invamer Gallup realizó una encuesta³ a comienzos de 2013 en la que los empresarios colombianos evaluaban la gestión del presidente y la de sus ministros. El balance fue desalentador. Al calificar al presidente de 1 a 5 el promedio fue de 3,26 y la del gabinete ministerial 3,19; es decir, pasaron raspando. El ministro de ambiente de ese momento, Juan Gabriel Uribe y del Interior, Fernando Carrillo, obtuvieron un poco menos del promedio, con 3,13 y 3,1 respectivamente; por otro lado el ministro de minas, Federico Renjifo, se rajó con 2,86.

Estos resultados dan luces sobre la percepción –en este caso de empresarios- que se tenía del gobierno y por lo tanto encendía las alarmas sobre la situación que este último enfrentaba

³ Participaron 200 personas entre presidentes, vicepresidentes y gerentes de las empresas más grandes del país. Véase Revista Dinero. Encuesta: “Los mejores y peores ministros”, 21 Febrero de 2013. Artículo digital disponible en: <http://www.dinero.com/edicion-impresa/caratula/articulo/los-mejores-peores-ministros/169744>

en términos de su imagen ante un panorama de finalización de periodo y una posible reelección, la cual no se oficializó sino hasta finales del año, en el mes de noviembre.

En Septiembre de 2013 se presentó por segunda vez en el Consejo de Ministros la renuncia protocolaria del gabinete completo, mediante la cual sus miembros pusieron a total disposición del Presidente sus cargos para que pudiera hacer los cambios que considerara pertinentes; se cree que esto no fue solicitado por el mandatario, sino por los partidos políticos de la coalición, argumentando que varios de los Ministros no estaban cumpliendo con sus tareas. Esto se tradujo en la renuncia de diez y seis (16) ministros, diez (10) altos consejeros y cinco (5) secretarios de despacho (Elpaís.com.co., 2 Septiembre 2013). Este acontecimiento se puede leer de dos formas: una, la renuncia tuvo lugar tras el paro agrario nacional como una forma de enfrentar la crisis social que se desencadenó –que el propio gobierno nacional reconoció como el momento más difícil de todo el periodo- y que evidenció la ausencia de interlocución con la población; otra, se acercaba la fase final del mandato presidencial, por lo que era necesario acelerar el cumplimiento de metas pendientes; además, estaría la gran misión de apoyar en ese momento al posible candidato presidente y trabajar por la continuidad del proceso de paz.

Pocos días después Santos anunció el nuevo equipo: cambió cinco ministros (Interior, Justicia, Agricultura, Minas y Energía, y Ambiente), al director de Planeación Nacional y al Secretario General de Palacio. Según el presidente, este nuevo gabinete fue nombrado para trabajar por la terminación

del conflicto armado, por lo cual llamó al gabinete de “unidad para la paz”.

Los ministerios en los que hubo cambio de titular representaban los sectores que habían registrado los mayores problemas, habían puesto a tambalear la gobernabilidad, la credibilidad y la popularidad del gobierno (con una imagen desfavorable del 72% entre 29 de Agosto y 2 Septiembre según Gallup). Era preciso recuperarlos rápidamente para el escenario reeleccionista. En esa línea se dirigió el presidente a sus nuevos ministros: “un gobierno cercano al ciudadano, a las comunidades, a las regiones, capaz de oír y anticipar” (SIG, 2013).

En el Ministerio de Minas y Energía fue nombrado el ex congresista y académico Amylkar Acosta, quien tiene vasta experiencia en el área. Ante un año de bajo perfil para el sector, en el que el presidente dejó de presentar con ímpetu a su locomotora minero-energética en sus discursos, le encomendó al Ministro la defensa de los intereses del sector sin pasar por encima del medio ambiente y de la agricultura. Para esto, le fue asignada la labor de construir un modelo de desarrollo que integrara la minería con estos otros sectores y armonizara los intereses del sector privado con la responsabilidad social y ambiental. Desde esta lógica, el gobierno continuó reconociendo a la minería como estratégica para la generación de renta que se podría traducir en inversión social.

Esta labor planteaba un desafío importante si se considera el tiempo que le restaba al actual gobierno; habría que evaluar al terminar el periodo qué tanto se logró este cometido, teniendo en cuenta que bajo los tres anteriores

ministros de Minas y de Ambiente existía un constante enfrentamiento por las diferencias de enfoque respecto al modelo económico: para el primero, primaba el empuje del sector sin detenerse a mirar el cómo y los impactos de esas acciones; para el segundo, era prioritaria la biodiversidad y la preservación ambiental enmarcada en un desarrollo sostenible (Ley 99 de 1993), en contexto de cambio climático.

Desde su llegada al Ministerio se percibió un viraje en las estrategias discursivas y de relacionamiento. El Ministro Acosta fue a las regiones, miró de cerca las problemáticas y mostró disposición para dialogar y negociar, atendió invitaciones de la academia manteniendo una relación más cercana con este importante sector, y asistió al lanzamiento de la segunda publicación sobre Minería en Colombia de la Contraloría, libro que expresa posiciones muy críticas frente a las políticas del gobierno; concedió entrevistas y dejó la imagen de una persona de fácil acceso. Por otro lado, su mensaje fue claro: contribuiría a desbloquear la marcha de la locomotora poniendo como rieles al medio ambiente y buscando la forma de maximizar los beneficios para la población, en especial la asentada en el área de influencia de los proyectos.

Con respecto a este último asunto, el Ministro insistió en diferentes escenarios en que son las empresas las que deben ganarse la licencia social, pese a que no tenga un sustento legal y jurídico. En este punto, afirmó que, a pesar de que tengan su licencia ambiental y hayan hecho consulta previa, momentos en donde hay intervención institucional por parte de los Ministerios de Ambiente y del Interior, la licencia social se gana con el consentimiento

de las comunidades y esto se hace a través de la Responsabilidad Social Empresarial. Para Acosta, sin licencia social los proyectos son inviables (Dinero.com, 12 Enero 2014).

Adicionalmente, se enfocó en trabajar de manera más articulada con las carteras de Ambiente, del Interior y de Agricultura, aunque es muy temprano para apreciar algún tipo de resultado. Un indicador de lento avance de este aspecto es la presencia de los Ministros de Hacienda, Minas, Ambiente y del Interior en el Congreso de Minería a Gran Escala, realizado en Cartagena, en el que aceptaron la falta de coordinación para sacar adelante temas y asuntos prioritarios como las licencias ambientales y el desarrollo de la consulta previa (Bermúdez, 2014). Otro indicador incipiente podría ser la solicitud que hicieron algunos gremios (la Cámara Colombiana de Energía y la Asociación Colombiana de Petróleos) para que continúe el Ministro Acosta en esta cartera, una vez se conoció el triunfo de Santos en las elecciones presidenciales. Ellos identifican como logros para el fortalecimiento de la economía y del sector la expedición de los decretos de energía renovable y la reglamentación técnica para la exploración de los combustibles no convencionales (El Universal, 2014).

De otra parte, al Ministerio de Medio Ambiente llegó Luz Helena Sarmiento, quien venía de la dirección de la Agencia Nacional de Licencias Ambientales, experta en petróleo, minería e infraestructura. En su posesión el Presidente le recomendó la defensa del medio ambiente y la biodiversidad en equilibrio con el desarrollo productivo. Enfatizó en que esta cartera debía ser más eficiente en la toma de decisiones, garantizando la protección ambiental y

además contribuyendo al cierre de la frontera agrícola⁴ (SIG, 2013).

Este es otro asunto nada fácil de conciliar, pues el desarrollo de las economías, tal y como están concebidas en el actual sistema mundial, se ha configurado alrededor de actividades productivas que demandan de forma creciente energía eléctrica y dependen del uso excesivo de combustibles fósiles para la industria y el funcionamiento de todo el aparato productivo. Esto produce gases efecto invernadero que tiene impactos sobre el medio ambiente, es decir, el cambio climático. Estos gases son generados por la agricultura, la ganadería extensiva, la deforestación, las actividades extractivas y la industria. En tal sentido, el cumplimiento a cabalidad de la misión de la Ministra se podía convertir en la piedra en el zapato del avance de la economía, sobre todo en lo relacionado con el otorgamiento de las licencias ambientales para los proyectos del sector extractivo, hidroeléctrico y de infraestructura.

Diferentes opiniones se escucharon alrededor de la tercera ministra del gobierno Santos; sobre todo se cuestionó la capacidad de maniobra que podría tener para hacer prevalecer los asuntos ambientales y darle continuidad a las políticas cuando se le dio orden expresa de agilizar trámites y despejar el camino para los proyectos atascados (Cuevas G, 2013). La Ministra, por su parte, afirmó que no perseguiría a la minería, pues aseguró conocer el desarrollo de la minería

4 Cerrar la frontera agrícola es restringir el avance de la agricultura en zonas vulnerables en términos de la preservación de los recursos naturales como los páramos, selvas tropicales y bosque amazónico. Esta restricción no es sólo para la agricultura sino para todo tipo de actividad, como la minera, petrolera, ganadera.

sostenible; sin embargo, si daría la pelea a la minería ilegal que es la que genera graves impactos ambientales y pone en riesgo la pervivencia de las generaciones futuras. Por tal razón se detendría a mirar la manera en que el gobierno enfrentaría el tema de pasivos ambientales de la minería ilegal que en este momento no tiene doliente, detrás de la cual existen grupos armados al margen de la ley. Para esto planteó que la acción se debería realizar de manera conjunta con el Ministerio de Defensa; aclaró no tener predisposiciones con la minería artesanal y la gran minería siempre y cuando hagan las cosas bien. Trabajaría además por el fortalecimiento de la Orinoquía y la Amazonía para mejorar la frontera agrícola (Ola Política, s.f.).

Los derrames de carbón en el Caribe y la delimitación del páramo de Santurbán fueron los primeros asuntos que el Presidente le asignó para resolver. Respecto al primero, que sucedió en Enero de 2013, se conoció que una barcaza contratada para la Drummond con aproximadamente tres mil toneladas de carbón tuvo una avería y no pudo extraer todo el material que transportaba, arrojando unas 500 toneladas al océano, en la Bahía de Santa Marta.

Casi tres meses después de su posesión, la Ministra Sarmiento sancionó con una multa de cerca de \$ 7.000 millones de pesos a la empresa⁵, pues la declararon responsable del desastre ambiental, después de “agotar todas las instancias y de enfrentar una serie de recusaciones que fueron falladas siempre a favor del Estado”. Esta sanción ambiental ha

5 Fueron sancionadas las firmas American Port Company INC., Drummond LTD., Drummond, Drummond Coal Mining LLC y Transport Services LLC.

sido la más alta impuesta a una empresa, con la que se pretende sentar un precedente que evite tragedias similares en el futuro. Además de mandar extraer el carbón derramado, la sanción añadió un componente comunitario, según el cual la empresa debe realizar actividades de limpieza en las playas de la Bahía en un plazo de un año, para que tanto las empresas infractoras como su personal tomen consciencia de las implicaciones de su actividad en el entorno. La ANLA le exigió crear un sistema de monitoreo ambiental y un plan de educación ambiental para trabajadores y la comunidad de la zona, además de pautas televisivas y radiales emitidas periódicamente durante mínimo 6 meses⁶.

Otro asunto crucial que la Ministra debió tomar en sus manos junto con el Ministerio del Interior fue la consulta previa para obras de infraestructura, embalses y minería. Estos espinosos procesos los debería enfrentar con el protocolo respectivo (véase capítulo 1), pues en ese momento el Presidente y su gobierno no darían la pelea por un proyecto de ley que la reglamente.

El tema de las licencias ambientales se convirtió en el mayor obstáculo, no sólo en proyectos extractivos sino también en hidroeléctricos. Además, la Ministra cargaba con el precedente de venir de la dirección de la ANLA y ser la "culpable", según los empresarios, de frenar la locomotora minera por las decisiones que esta autoridad estaba tomando. Para el caso de las hidroeléctricas, los proyectos del Quimbo en Huila y Porce

IV en Antioquia enfrentaban dificultades por la presencia de comunidades en las zonas. La construcción de represas implica el desplazamiento de poblaciones, el abandono de tierras productivas, la inundación de bosques y costos en términos de la flora y fauna, y el desvío de vías, para enunciar algunos.

En julio de 2013 la Cámara Colombiana de la Energía expresó que cuatro proyectos importantes que estarían en capacidad de producir entre 3 mil y 4 mil kilovatios adicionales a los 14.500 que el país produce estaban parados por la falta de licencias ambientales, por lo que, si no se garantizaban, Colombia podría enfrentar un apagón en 2017 (Noticias Uno, 2013).

Ante esta situación y ante la materialización de otros problemas más estructurales de las Corporaciones Autónomas Regionales (débiles medidas de prevención ante ola invernal de 2010, ineficiente administración de los recursos naturales y politización de las instituciones...), el anterior Ministro de Ambiente, Juan Gabriel Uribe, preparó un proyecto de ley para someterlas a una reforma en donde se les elimine la competencia de otorgamiento de licencias y sea la ANLA la única en cumplir esta función. El fin de la reforma sería destrabar este proceso, hacer una reestructuración interna, buscar mayor participación en las decisiones por parte del gobierno central y dejarlas con funciones netamente técnicas como la defensa de las cuencas hidrográficas, y generar una ruta más clara de su papel dentro del Sistema Nacional Ambiental (SNA). En el momento en que Sarmiento tomó la dirección del ministerio,

⁶ El Tiempo.com (19 Diciembre 2013). "Multan con \$7.000 millones a la Drummond por derrame de Carbón", redacción Economía y Negocios. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13301935>, recuperado 28 Junio 2014.

el proyecto se encontraba en proceso de consulta previa para después ser presentado a la Cámara y Senado; sin embargo, poco se conoce del avance de esta iniciativa. ¿Será otro caballito de batalla que se queda traspapelado?

Finalmente, al Ministerio del Interior llegó Aurelio Iragorri Valencia, quien se desempeñaba anteriormente como Secretario General de la Presidencia; también fue Viceministro del Interior y Alto Consejero Presidencial para Asuntos Políticos. En su discurso, el Presidente le encargó el reto de seguir avanzando en la ambiciosa agenda legislativa que estaba en el Congreso y fortalecer la Unidad Nacional para la búsqueda de la paz. Para esto, le indicó la apertura de espacios de movilización ciudadana que deben ser encabezados por los Alcaldes, Gobernadores y Congresistas pues para Santos la paz se construye desde las regiones (SIG, 2013).

Iragorri como Secretario General venía manejando de cerca los paros agropecuario y minero, y su papel fue clave para levantar el paro agrario, convirtiéndose en un actor fundamental para la negociación en las protestas sociales. Por esto el Presidente resaltó sus capacidades para el diálogo con las comunidades argumentando su asignación en el Ministerio y le encomendó la gran tarea de continuar con las negociaciones del paro agropecuario. Además, se ha caracterizado por tener capacidades de negociación política, cualidades esenciales para relacionarse con el Congreso y sacar adelante la agenda legislativa.

Este contexto reconfiguró el orden de importancia en esta cartera: el primero el

más coyuntural, manejar las relaciones y negociaciones producto de las protestas, y el segundo, de mediano plazo y con perspectiva reeleccionista, abonar el terreno para la paz. Al parecer, los temas de la promoción de la participación ciudadana por vías institucionales quedaron más rezagados.

Iragorri cambió al viceministro de participación quien estaba encargado expresamente de darle impulso al proyecto de ley de consulta previa; y una vez se emitió el Decreto 2613 de protocolo de coordinación interinstitucional para la consulta previa que continúa dando la batuta al Ministerio, se puede interpretar que dieron como cumplida las acciones en este asunto particular (véase capítulo 1). No obstante, se reconoce la experiencia del Ministro en los asuntos de Consulta Previa, pues cuando fue viceministro de esta cartera, trabajó de cerca y entabló relaciones con los indígenas y afrocolombianos, aspectos que se consideran claves para lograr mayor fluidez en el desarrollo de las consultas.

Asimismo, cambió de funcionario en la dirección de Consulta Previa, por cuarta vez en el transcurso de un año, y salió todo el equipo del programa de Avanza, dos proyectos bandera en el tema de participación ciudadana del Ministerio y del anterior Ministro. La estrategia Avanza pretendía “promover la participación ciudadana a través de procesos de diálogo tripartito (entre las comunidades, las empresas y los gobiernos municipal, departamental y nacional) que permitan construir visiones conjuntas y concertar acciones que fortalezcan el territorio hacia un bien común

en las regiones donde opera la industria minero energética y de hidrocarburos" (ANH, 2013). Según la Silla Vacía (2013), el proyecto había logrado crear espacios para el diálogo transparente y abierto, por lo cual consideró su eliminación de la agenda del Ministerio como una gran pérdida pues el establecimiento de relaciones y de confianzas –que se habían logrado ganar– entre estos tres actores es vital para alcanzar el desarrollo en los territorios.

En este punto, la ANH en su informe de Gestión de 2013, reportó que el Convenio 276 suscrito entre la ANH y el Ministerio del Interior Segunda Fase del Programa Avanza, terminó a satisfacción el 30 de septiembre de 2013. Aseguró que logró la ejecución de todos los objetivos propuestos. Se desarrolló en Putumayo y Casanare y se alcanzaron las siguientes metas: la elaboración de mapas de actores regionales; mejorar la comprensión de los actores sobre los alcances de la estrategia; resolver dudas, inquietudes y expectativas en torno a su participación; instalación de los diálogos por departamento; desarrollo de la marca AVANZA y se diseñó y se puso en marcha un sistema de información geográfico (SIG) para monitorear permanentemente la evolución general de la estrategia y facilitar la transparencia en el seguimiento de los procesos y los acuerdos que se surten en las instancias de diálogo (ANH, 2014).

2. Y... ¿SE PUSO LA CASA EN ORDEN?

2.1. Las solicitudes represadas

En 2011 el gobierno nacional, a través de la ANM, tomó la decisión de cerrar la ventanilla

de radicación de solicitudes pues tenían en cola más de 19 mil desde la década del 70. El represamiento de solicitudes se incrementó exponencialmente desde el 2000 pues el gobierno había otorgado títulos mineros que en su mayoría no cumplían con los requisitos mínimos en materia de regulación ambiental, eran laxos en las exigencias a los proponentes, sin límite en cuanto al número de solicitudes aceptables por persona jurídica o natural (se llegó a casos en que una persona natural era poseedora de 500 títulos) y sin requisito de mínimos para el área solicitada (lo que se prestó para asignar franjas muy pequeñas que fueron utilizadas para especulación (Peña, Martínez y Calle, 2013).

La decisión de suspender la recepción de solicitudes mediante el Plan Descongestión fue operada inicialmente por Ingeominas y luego adoptada por la Agencia Nacional de Minería (ANM). El plan tuvo como propósito adoptar un mecanismo de choque para realizar estudios rigurosos en los aspectos técnicos y financieros y de esta forma poder evacuar las 19 mil solicitudes en un tiempo corto.

Dentro de las 19.629 solicitudes, la ANM reportó que el 76% correspondían a contratos de concesión, 20% solicitudes de legalización y el 4% autorizaciones temporales (Tabla 1). De este total, el 98% fueron radicadas después del 2000, de las cuales el 86% se hicieron entre 2006-2010, durante el segundo periodo presidencial de Álvaro Uribe Vélez⁷. A 31 de Diciembre de 2013, la ANM reportó 14.347 solicitudes resueltas, lo que constituye

⁷ Osorio (2010) calculó que en los ocho años de gobierno de Uribe la superficie de hectáreas con título minero pasó de 1,13 millones a 8,53 millones, y las hectáreas tituladas en los páramos se duplicó.

Tabla 1. Solicitudes pendientes por tramitar en la ANM, 2011 y 2013

Solicitudes pendientes	2011	%	2013	% de 2011
Contratos concesión	14,918	76	4,464	30
Legalización	3,926	20	583	15
Autorización temporal	785	4	0	0
Total	19,629	100	5,047	26

Fuente: ANM (2013)

un avance significativo aunque la meta inicial aún está pendiente por cumplirse, pues evacuaron el 74% del total.

De las ya resueltas, la ANM concedió efectivamente el título a 1.515 solicitudes, es decir a tan sólo un 10,5%. Los argumentos para archivar el 89,5% restante fueron la superposición de áreas, la falta de documentación, la capacidad legal y el incumplimiento de requisitos establecidos en el Código de Minas. De las 1.515 solicitudes, el 82% (1.251) fueron contratos de concesión, 7,2% (110) autorizaciones temporales y 10% correspondieron a legalización. A primera vista se reconoce como un gran avance la gestión realizada por la ANM; sin embargo esto puede convertirse en un círculo vicioso, pues hay que recordar los derechos de apelación a la decisión a los que tiene derecho cada solicitante que le fue negada su solicitud – recurso de reposición, por lo que es un nuevo trámite que surge y que el mismo funcionario debe atender dentro de un tiempo estipulado.

Es importante detenerse para analizar lo que ha pasado con las solicitudes de legalización. A partir de la información presentada en el cuadro anterior se observa que de 3,926 solicitudes se estudiaron casi todas

(3,343), es decir, está pendiente una cantidad mínima de 3% con respecto a 2011. De ese porcentaje evacuado, tan sólo se otorgaron 154 títulos, una cifra muy baja. Aunque no se dan las razones explícitas para estas solicitudes en particular, este resultado evidencia los argumentos presentados en el capítulo 2 del Informe del Sector Extractivo en Colombia 2011-2012 (Martínez, Peña y Velásquez, 2013) en el que a pesar de que el gobierno adopta como consigna la política de formalización (Decreto 1970 de 2012) donde establece el trámite para la legalización, los avances en la realidad son mínimos. Además, el bajo nivel de concesión de solicitudes para legalización coincide con las denuncias de los mineros tradicionales que aseguran enfrentar grandes trabas para concretar los trámites y conseguir los títulos⁸.

Respecto a los requisitos para la solicitud, el gobierno expidió el Decreto 935 de 2013 para reglamentar los artículos 271, 273 y 274 de la Ley

8 Álvaro Pardo realizó en la segunda publicación de la Contraloría General de la República una investigación sobre la historia de los esfuerzos de formalización e hizo un análisis de los intentos y fracasos hasta el actual gobierno Santos. Véase: Pardo B, L. Álvaro. (2013). "La conflictividad por el territorio, el control de los RRNN y la renta minera. El Choque de las locomotoras mineras en Colombia. En: Garay, L. J., (Director) (2013). Minería en Colombia: Institucionalidad y territorio, paradojas y conflictos, Volumen 2.

685 de 2001 y posteriormente el Decreto 1300 de 2013. En estos se especificaban los soportes que debían ser incluidos y se pretendía mejorar los procedimientos para la presentación de propuestas por medio electrónico. La ANM tuvo que incluir dichos dictámenes en las solicitudes que no había tramitado y en los recursos de reposición, y en algunos casos realizar una segunda evaluación a la luz de la nueva reglamentación. Sin embargo, en febrero de 2014 el Consejo de Estado suspendió provisionalmente los efectos del artículo 5 del Decreto, que exigía los estados financieros del proponente y con base en esta información la ANM determinaría si cumplía con la capacidad económica para adelantar las inversiones en las actividades mineras. Esta decisión fue adoptada por considerar exralimitación del Presidente de la República para modificar el contenido de una ley (685 de 2001)⁹. Este nuevo hecho hizo retroceder el proceso de solicitudes resueltas, produjo más demoras en la evaluación de las solicitudes y malestar general de los proponentes por la inestabilidad y cambios en las reglas de juego.

⁹ Esta decisión fue tomada con base en el artículo 84 de la Constitución, en el que se establece que cuando un derecho o una actividad hayan sido reglamentados de manera general las autoridades públicas no podrán establecer ni exigir permisos, licencias o requisitos adicionales. Por lo tanto, en los artículos originales en el Código de Minas, el 271 y 274, para el primero se establece un estimativo de la inversión y en el decreto se hace una exigencia nueva que es acreditar la suficiencia financiera; con respecto al segundo, los causales de rechazo, se modificaría automáticamente por el incumplimiento al requisito que se incluyó en el anterior artículo. Véase Benavides M, Camilo A. (s.f.) "El Consejo de Estado suspende el Artículo 1 del Decreto 1300 de 2013 y Artículo 5 del Decreto 0935 de 2013, por medio de los cuales se exigía a los aspirantes a una concesión minera presentar documentación que acredite su estado financiero y las propuestas cuando se observe déficit en este punto", Departamento de Derecho Minero Energético, Portal de Noticias y Eventos. Disponible en: <http://portal.uexternado.edu.co/fderecho/investigacion/gire/noticias.html>, recuperado el 4 Julio de 2014.

2.2. La ventanilla de solicitudes se reabre, la ronda minera queda en veremos

De otro lado, y sin haber terminado el Plan Descongestión, en julio de 2013 se reabrió la ventanilla para nuevas solicitudes vía internet, con el radicador web que según la ANM tiene "todas las medidas tecnológicas de seguridad, una arquitectura de alta capacidad y disponibilidad" (2013, p.15). Esta única alternativa de presentación de solicitudes, aunque se presenta como una opción para agilizar y estar en sintonía con las ventajas que trae las TIC's, volvió a ser un gran obstáculo para los pequeños mineros, artesanales y tradicionales pues en muchos casos, en los municipios donde están ubicados no tienen fácil accesos a un equipo con internet.

Este anuncio tuvo lugar paralelamente a la expedición del Decreto 1374 del 27 de junio de 2013 del Ministerio de Ambiente, que establece parámetros para el señalamiento de reservas de recursos naturales de manera temporal (con vigencia de un año y prórroga hasta otro año) cuyo acto administrativo correspondiente será enviado al Catastro Minero con su cartografía para que sea incorporado al mismo. Estas áreas pueden culminar con la declaración definitiva de áreas excluibles de la minería; por lo tanto, la autoridad minera no podrá otorgar nuevos títulos en estas reservas. Sin embargo, si se vence este plazo y el Ministerio de Ambiente no ha hecho la declaración definitiva, la ANM puede retirar esas áreas del Catastro y tendría vía libre para otorgar títulos en esas zonas.

A primera vista se puede considerar como un gran paso la expedición de este

decreto, más cuando se reabre el proceso de otorgamiento de títulos; esto se podría interpretar como la estrategia que adopta el Ministerio de Ambiente para salir a la par y contrarrestar lo que podría ocurrir con la entrega indiscriminada de títulos en las áreas de reserva, lo que reafirma las distancias que persisten entre las carteras de Ambiente y Minas sobre el manejo del sector extractivo. Sin embargo, se puede convertir en arma de doble filo pues el Ministerio continúa teniendo una institucionalidad débil sin los recursos económicos suficientes para desempeñar a cabalidad sus funciones¹⁰; por lo tanto si no despliega y aumenta sus capacidades, probablemente no podrá cumplir con esta misión y el país quedará expuesto nuevamente a la priorización de los intereses económicos sobre los ambientales.

Retomando la reapertura de la ventanilla, en tan sólo medio día, se recibieron 2 mil de las 3.800 habilitadas para esta primera ola, lo que abre la pregunta si esta “fiebre de solicitudes” no volverá a desencadenar otra crisis¹¹; adicionalmente, se tendrá que incorporar como nuevo criterio de decisión las áreas de reserva temporales que implicará mayor tiempo para el respectivo estudio de la solicitud y su respuesta final. Sin embargo, la ANM señaló que este volumen sólo se presentó para julio, seguramente propuestas que estaban listas desde hace meses y que sólo se

tenían que radicar. En ese mes se registraron 2.795 solicitudes, y en Agosto disminuyó notablemente, con sólo 220; en septiembre 173; esta tendencia baja se mantuvo hasta finalizar el año. En total entre julio y diciembre se presentaron 3.637 solicitudes, cifra que no superó la meta de las 3.800.

En 2012 se hizo el pronunciamiento público de que el Ministerio comenzaría a adjudicar áreas mineras bajo el esquema de rondas, tal y como se hace en el sector de hidrocarburos. Para esto se declararon las Áreas Estratégicas Mineras que cubrieron 17 millones de hectáreas y generaron gran polémica porque cubrían la Amazonía y zonas de gran importancia para la conservación y la biodiversidad (Martínez, Peña y Velásquez, 2013; 59-60). Con esta nueva forma de otorgamiento se busca estructurar un proceso de selección objetiva que permita seleccionar las mejores condiciones y beneficios para el Estado.

La ANM avanzó en la definición de las reglas de juego y asegura tenerlas aprobadas. Para esto, trabajó de la mano con la ANH y se asesoraron del BID y el Banco Mundial. Ahora, según la directora María Constanza García, sólo dependen del Servicio Geológico, el cual debe entregar la información técnica del potencial de los suelos para proceder a la primera subasta. La demora del Servicio Geológico ha ocasionado el aplazamiento de la apertura de la ronda en ocasiones anteriores, pues el ex Ministro Renjifo ya había dicho que los paquetes no estarían listos en 2013 por lo que muy seguramente la primera sería para el 2014 (Araújo, 2014).

Como se puede observar, el gobierno nacional continúa enfrentado grandes desafíos en

10 Vidal G., M. (6 Octubre 2013). “Este es un gobierno extractivista, no de medio ambiente: Ex Ministro Manuel Rodríguez”, elpais.com. Disponible en: <http://www.elpais.com.co/elpais/colombia/noticias/este-gobierno-extractivista-medio-ambiente-exministro-manuel-rodriguez>, recuperado 30 Junio 2014

11 Chacón G, Jairo. (2013). “Vendrá nuevo represamiento de títulos mineros”, El Espectador.com, Economía, 2 Julio. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/economia/articulo-431304-vendra-nuevo-represamiento-de-titulos-mineros>, recuperado 12 Agosto.

materia de capacidades para el manejo del sector. Debido a que la ANM aún no logra ponerse al día, se continúa alimentando el círculo vicioso pues la recepción de nuevas solicitudes de diversa índole sigue creciendo y, legalmente, exigen un plazo de en promedio 30 días para dar una respuesta oficial. Es el caso de la devolución de títulos mineros: varias empresas han manifestado estar en un limbo jurídico, pues han presentado la solicitud oficial de renuncia a títulos y la ANM no se ha pronunciado en el tiempo estipulado. Por ley, se asume que ante la falta de respuesta se sobreentiende aceptación de la misma. Sin embargo, debe existir el comunicado oficial para dar por terminado ese contrato, por lo que se han presentado problemas ya que las empresas han dejado de pagar el canon superficiario y el gobierno ha seguido cobrándolo.

Aparte de los costos que esto le genera a las empresas y el nuevo represamiento de papeleo para la ANM, hay otro asunto que se desprende de esta situación. Esta falla se convierte en un obstáculo para la política de formalización. La Ley 1658 de 2013, que fija disposiciones para la comercialización y uso del mercurio, en el artículo 11 define incentivos para la formalización, literal b (devolución de áreas para formalización): establece que estas áreas pueden ser asignadas a mineros informales que han desarrollado su actividad en la extensión cubierta por el título.

2.3. Evolución institucional para la regulación y el control

La ANM estableció un nuevo esquema de fiscalización para, por primera vez, tener una radiografía completa de los más de

9 mil títulos existentes en el país y analizar el cumplimiento de las disposiciones de los contratos de concesión en aspectos técnicos, jurídicos, ambientales, económicos y de seguridad e higiene minera y su consecuente incumplimiento en lo establecido en el artículo 112 -Caducidad- del Código de Minas.

Fueron revisados de manera integral 9.043 títulos mineros (Tabla 2), más del triple que lo analizado en el pasado; de éstos el 33% están ubicados en el centro del país, el 26% en el norte y el 25% en el occidente. Se concluyó que en Colombia la minería a cielo abierto es la predominante, con un 82%, mientras la minería subterránea representa el 18%. Este dato sustenta las razones del incremento en las protestas sociales, bloqueos, paros y consultas populares que se han dado en los últimos años, pues se ha considerado a la minería a cielo abierto como la más invasiva¹² –y más económica- con alto impacto ambiental (afectación de la superficie, del aire, de las aguas superficiales y subterráneas, del entorno, la flora y la fauna), social y cultural.

Se hicieron visitas de campo a 7.951 títulos, en 30 departamentos. De los 3.527 títulos en explotación se encontró que el 42.2% son materiales de construcción, 15.5% carbón, 11.5% metales preciosos, 1.7% esmeraldas, 0.1% hierro, y 28.9% sal y otros, como caliza, arcilla, yeso, roca fosfórica, bauxita, bentonita, cromo, cromita, manganesio y mármol, entre otros.

¹² Vaughan (1989) considera que "en términos ambientales y sociales, ninguna actividad industrial es más devastadora que la minería superficial" (a cielo abierto). Citado por Asociación Ecologista Costarricense – Amigos de la Tierra. (2007). "Minería de oro a cielo abierto y sus impactos ambientales". Disponible en: http://www.ecoportel.net/Temas_Especiales/Mineria/Mineria_de_oro_a_cielo_abierto_y_sus_impactos_ambientales

Tabla 2. Títulos fiscalizados por fase y extensión, 2013

Fase	Títulos	% total títulos	Extensión (Has)	% sobre territorio nacional
Exploración	3,165	35	1,954,591	1.7
Construcción y montaje	2,351	26	1,855,548	1.6
Explotación	3,527	39	1,152,188	1.0
Total	9,043	100	4,962,327	4.3

Fuente: ANM (<http://www.anm.gov.co/?q=ResultadosFiscalizacionMinera>)

De los 9.043 títulos, un alarmante 93% -casi la totalidad- presenta incumplimientos en sus obligaciones contractuales, con un promedio de 3,3 hallazgos por título. Dichos incumplimientos se dan principalmente en temas jurídicos, técnicos y económicos¹³. Sorprende conocer que en el aspecto ambiental es donde se registra el menor número de hallazgos. Estas cifras demuestran las escasas herramientas –¿y voluntad?– que ha tenido el gobierno durante varios años para regular y controlar la actividad extractiva. Los departamentos que presentaron mayor número de incumplimientos fueron Cesar, Córdoba, Risaralda, Quindío y Tolima; registraron más de 4 hallazgos, principalmente asociados a materiales de construcción y carbón, minerales que se llevan más de la mitad de la participación dentro del total nacional de títulos (57.7%).

Dentro de los impactos identificados se mencionan el empleo, calculando una generación de 350 mil puestos de trabajo, el 1,7% del empleo nacional. En promedio por cada título de pequeña y mediana minería

se crean 34 puestos de trabajo; a esta escala de minería se atribuye la generación de 315 mil empleos, 41% directos y 59% indirectos. Asimismo, el 24% corresponde a mano de obra calificada y el 76%, no calificada. Para la gran minería se identificó la generación de 35.000 empleos; 56% directos y 44% indirectos. Esto implica que cerca de 350 mil familias (1.050.000 personas) están vinculadas con la minería en Colombia.

Estas cifras revelan y justifican las discusiones alrededor de una normativa que se orienta a brindar mejores condiciones para el sector de la gran minería –que genera menos empleo– desconociendo necesidades específicas de las de menor escala. De igual forma, el gobierno continúa apostándole al extractivismo porque se convierte en la fuente de ingresos más directa, razón que prima sobre otros asuntos relacionados con las consecuencias de esta actividad en los territorios, el medio ambiente y la población. En este punto, se evidencia la debilidad de la locomotora minero-energética señalada como principal impulsora del crecimiento para permear todos los niveles la sociedad (efecto *trickle down*) cuestionando su verdadero aporte para la aclamada “prosperidad”.

¹³ Los más frecuentes son por pagos de pólizas, pago de canon superficial y regalías, normas de seguridad e higiene y ambientales

3. EL ESTANDAR EITI EN COLOMBIA: OPORTUNIDADES Y RETOS PARA LA SOCIEDAD CIVIL

EITI es una norma internacional para promover la transparencia en los pagos y los ingresos de la industria extractiva (tanto lo que reporta las empresas como lo que recibe el gobierno), información que es revisada por un auditor externo; durante todo este proceso, la sociedad civil participa en la discusión del contenido de los mínimos de la información que va a ser publicada y monitorea la construcción de un informe consolidado. Se pretende que esta información sea de amplio acceso y en lo posible de fácil comprensión.

El estándar tiene como propósito brindar elementos de contrapeso para atacar la llamada maldición de los recursos naturales¹⁴, disminuir las irregularidades que frecuentemente se observan dentro del sector y mejorar la gestión de los recursos que ofrece la actividad (Bermúdez, 2013). Además, el EITI busca contribuir a consolidar un sector extractivo que involucre al Estado, las empresas y la sociedad civil, y, en un escenario deseable, sirva como base para un proceso de toma de decisiones de manera conjunta. En este sentido, tiene como propósito indirecto frenar la corrupción, disminuir los conflictos alrededor de la explotación de los recursos naturales no renovables y maximizar los beneficios económicos de la actividad para todas las partes¹⁵. En 2013, tras 10 años

14 Hace referencia a una relación inversa entre la abundancia de recursos naturales que posee un país y su bajo o lento crecimiento económico en comparación con países en condición contraria: pocos recursos naturales y alto crecimiento.

15 Tiene cuatro niveles básicos de exigencia: 1) Publicación periódica de todos los pagos provenientes de los recursos (petróleo, gas, minerales) de las empresas al gobierno y de los

de ejercicio, el estándar evolucionó haciendo por un lado, una actualización de los requisitos para reducirlos y presentarlos de manera más clara, y por otro, amplió el horizonte para ir más allá de los pagos, al incluir otras variables relacionadas con la contratación, el uso de las rentas y otros aspectos que producto de la experiencia previa se reconocieron como relevantes para ser publicados.

El primer anuncio de voluntad del país de sumarse a la iniciativa EITI se hizo en abril de 2012, en el marco de la primera Cumbre de la Alianza por el Gobierno Abierto AGA (Open Government Partnership OGP) en Brasilia. Al año siguiente, en la Conferencia Global de EITI en Australia, la Viceministra de Minas, Natalia Gutiérrez, hizo el anuncio oficial de que el gobierno colombiano se sumaba a la iniciativa e iniciaría las actividades necesarias para la presentación de la candidatura al Consejo Internacional de EITI. En esa oportunidad, la Viceministra resaltó que esta iniciativa contribuirá a asegurar la responsabilidad privada, pública y de la sociedad civil. Adicionalmente, afirmó que mejorar la transparencia en el sector hace parte de los esfuerzos que viene adelantando el gobierno para una buena gobernanza¹⁶.

La decisión de hacer más transparente al sector no nació de manera fortuita; hace parte de una apuesta del gobierno nacional más integral para ir incorporando al país a diferentes normas internacionales

ingresos materiales; 2) Los pagos e ingresos son conciliados por un administrador confiable para hacer labores de auditoría y luego publica su opinión; 3) Debe incluir a las empresas estatales; y 4) La sociedad civil participa en el diseño, seguimiento y evaluación del proceso. Véase: Boletín del Sector Extractivo en Colombia N°2

16 Véase <http://eiti.org/news/colombia-apply-eiti-candidature-early-2014>

y encaminarlo a mejores prácticas, lo que implica el fortalecimiento institucional y el trabajo articulado. A su vez, hace parte de las exigencias para el ingreso a la OCDE. Una de las recomendaciones hechas por esta organización se refiere a la necesidad de optimizar los trámites para reducir tiempos y mejorar la supervisión de las instituciones vulnerables a la corrupción. En este aspecto, Pineda (citado por Sánchez, 2014) afirmó que para la entrada a la OCDE hay unos temas urgentes por abordar como son la transparencia en las decisiones gubernamentales, la políticas regulatorias y de la libre competencia, además de la calidad de la educación y los acuerdos de los mínimos sobre la regulación ambiental para el sector minero.

El siguiente paso fue la conformación del Comité Tripartito Nacional, conformado por el sector público con el Ministerio de Minas y Energía, la DIAN y el DNP; el privado, con Ecopetrol, la Asociación Colombiana de Petróleo ACP y el Sector de Minería a Gran Escala SMGE; y finalmente, como representantes de la sociedad civil fueron elegidos Transparencia por Colombia, Universidad Externado de Colombia y Foro Nacional por Colombia¹⁷. Este comité tiene la función de elaborar un plan de acción y cumplir con los requerimientos del estándar para lograr la aceptación del país como candidato.

A primera vista, el beneficio principal de que Colombia cumpla con el estándar EITI es la posibilidad de tener información que hasta el momento es desconocida en su mayoría, o

de difícil acceso, divergente y dispersa. Este sería un dar un primer paso en la apertura del gobierno a la sociedad civil, en particular para el tema de manejo y disponibilidad de la información. Este ha sido un gran obstáculo para la cualificación y el empoderamiento de las organizaciones sociales y de base, así como de la ciudadanía en general para la defensa de sus derechos cuando han sido vulnerados por el desarrollo de la actividad extractiva.

Por otro lado, conseguir que las empresas se comprometan y trabajen en sintonía con la ética y la transparencia, y, en el ideal, avancen hacia una consciencia social más cercana a las realidades de los territorios donde operan, podrá repercutir en aspectos económicos y sociales como las mejoras en los recaudos de impuestos y regalías y en sus contribuciones al desarrollo local. No obstante, al ser una iniciativa de opción voluntaria y al recordar que las empresas tienen fines lucrativos, surgen cuestionamientos sobre la verdadera disposición del sector privado en su aporte a la transparencia de la información, teniendo en cuenta que en la mayoría de los casos son empresas extranjeras que se comportan de manera diferente según el país en el que estén operando.

Sin embargo, es importante apostarle a la iniciativa e intentarlo, en la medida en que se puede aprovechar este nuevo escenario y consolidarlo, pues a través de éste se van a acercar estos tres actores que en el pasado han estado distanciados y en ocasiones enfrentados, para entablar los primeros pines en las relaciones de confianza. El EITI per se no implica la apertura a los actores involucrados en la discusión y la toma de decisiones con

¹⁷Foro reemplazó al previamente elegido Comité de Seguimiento y Evaluación a la Inversión de las Regalías CSIR-Sucre pues presentó su renuncia en mayo de 2014.

respecto al manejo del sector, pero sí se puede convertir en una oportunidad importante para consolidar ese escenario y abrir el camino para la articulación con otros espacios que puedan hacer un engranaje dinámico en la construcción conjunta de decisiones.

Este puede ser el punto de partida para saldar la deuda pendiente: pensar y consensuar el lugar que debe ocupar las industrias extractivas dentro de las apuestas de desarrollo del país de mediano y largo plazo. Por lo tanto, a pesar de que se comienza un largo proceso dentro del EITI, es fundamental reconocerle su potencial y verle sus frutos en un mediano plazo. Llegar a acuerdos dentro de la negociación para EITI es un primer avance para superar el escenario de polarización en el que se encuentra el país.

Al final, el EITI debe ser un medio para posicionar en la agenda y el debate público la importancia de la transparencia tanto en la gestión pública como en el sector privado. Pero debe ir más allá y convertirse en un instrumento que aporta para la configuración de escenarios de diálogo que alimenten la gobernanza; fortaleciendo las instituciones, generando capacidades en sus funcionarios y en la sociedad civil, y trabajando de manera articulada con las empresas para la generación de sinergias hacia el desarrollo. La periodicidad en la construcción de estos reportes con todo el proceso que implica deberá contribuir a cambiar patrones de conducta culturales que obstaculizan el funcionamiento armónico de las instituciones y los ciudadanos y, por ende, la generación de bienestar.

Sin embargo, es innegable que en este caso, como en cualquier otro donde se reúnen

actores con diferentes intereses, las relaciones no son simétricas. Por ejemplo, la información que proveen las empresas en cuanto a su producción para el cálculo de las regalías es una caja negra, pues la institucionalidad no tiene las herramientas para verificar estas cifras. Por su lado, el gobierno tiene otro tipo de información que no maneja de forma unificada y centralizada y que poco comparte. Así, tener información es tener algún nivel poder para una negociación. ¿Cómo queda entonces la sociedad civil?

Es allí donde surgen los retos para la sociedad civil. Por un lado, es la que más se debe esforzar para ganar el acceso a información, y se enfrenta constantemente a información inexacta, fragmentada, y presentada de forma agregada, dando poco espacio para un análisis más exhaustivo y comprensivo. Por otro, como estamento dentro del comité tripartito, enfrenta el desafío de lograr consolidar una visión unificada (muchos más actores de diversos sectores) para llegar a acuerdos en su interior, en términos de lo que se debe publicar. Para avanzar en este camino, las organizaciones de la sociedad civil, entre ellas Foro Nacional por Colombia, impulsaron y crearon la Mesa de la Sociedad Civil para la transparencia de las Industrias Extractivas con el fin de acompañar y apoyar desde las diferentes experticias a los representantes de la sociedad civil en el Comité Tripartito Nacional y de esta forma fortalecer la capacidad de intervención de los miembros en la negociación. Ana Carolina González, de la Universidad del Externado, afirma en una entrevista que es “normal tener distintas formas de entender la transparencia y diferentes opiniones sobre lo que puede incluir el reporte, pero allí estamos sentados

pensando en cómo sacarla adelante" (Foro Nacional por Colombia, s.f., p. 7).

A pesar de esto, la sociedad civil también cuenta con un recurso que puede resultar poderoso. La definición del contenido del reporte dentro del plan de acción para la candidatura debe ser acordada por las tres partes; el gobierno y las empresas ya apostaron por el estándar mínimo, las organizaciones de la sociedad civil le quieren apostar a un modelo más amplio. Aunque dos de tres ya estén de acuerdo, sin el voto de la sociedad civil el proceso no podría continuar. Evidentemente alcanzar el EITI sería una ganancia para el país, pero la sociedad civil debe estar atenta para no doblegar su interés en la negociación por el afán de no entorpecer el proceso. Si es necesario, la sociedad debe decir no y desistir; de lo contrario terminaría avalando la continuación del manejo del sector extractivo con poca transparencia, un tema que es crucial para el futuro del país¹⁸.

4. CERRO MATOSO: LA PARADOJA ENTRE LA RIQUEZA EXTRAÍDA, LAS IRREGULARIDADES LEGALES Y LA POBREZA DE LA POBLACIÓN

Cerro Matoso es una mina a cielo abierto de extracción de níquel ubicada en el municipio de Montelíbano, en el departamento de Córdoba. Es considerada la más grande de América Latina y la cuarta en el mundo, propiedad de Cerro Matoso S.A., empresa filial de la anglo-australiana BHP Billiton¹⁹. La mina

¹⁸ A pesar de que al principio se vio al gobierno nacional y a las empresas con una posición bastante rígida frente a la negociación, se logró un acuerdo en torno al plan de acción para la presentación de la candidatura.

¹⁹ La empresa minera más grande del mundo

está integrada con el proceso de fundición, que además combina los depósitos lateríticos de níquel más ricos del mundo, con una fundición de ferroníquel a bajo costo, lo cual la ha convertido en uno de los productores de ferroníquel con más bajo costo de producción en el mundo (UPME, 2009;20)

El programa de exploración se inició en 1958 y culminó en 1976, es decir tardó 19 años para pasar a la etapa de realización del estudio técnico-económico con el objetivo de conseguir la viabilidad y la puesta en marcha del proyecto. Entre 1967 y 1970 se cedieron los derechos a la Hanna Mining Company y se negoció el contrato de concesión con el Gobierno, creándose en 1970 Econíquel, sociedad estatal contraparte del proyecto y propietaria de la tercera parte del mismo. Entre 1978 y 1980 se obtuvo la financiación del proyecto, se realizaron los diseños detallados y entre los años 1980 y 1982 se realizaron la preparación de la mina, la construcción, montaje de la planta y las pruebas de ajuste.

Según las cifras del SIMCO (Sistema de Información Minero Colombiano), esta mina tiene la capacidad de producir alrededor de 50 mil toneladas anuales de níquel y 113.222 toneladas de ferroníquel (aleación de hierro y níquel). Cerro Matoso aporta el 10% de la producción mundial de ferroníquel y un 3% de la producción mundial de níquel (UPME, 2009). El níquel es exportado en su totalidad a más de 50 países –especialmente en Europa, Asia y Estados Unidos- para producir acero inoxidable, convirtiendo a Colombia en uno de los principales productores de este mineral.

La explotación de ferroníquel se lleva a cabo a partir de dos procesos: la extracción

en la mina y la producción industrial. Cerro Matoso es el usuario privado no regulado que consume más energía en el país, según datos de la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG). Esta entidad reporta que en promedio, el proyecto demandó cargas de electricidad superiores o iguales a 4.454 Gigavatio/hora (GWh) para desarrollar las actividades de extracción y fundición en el año 2012. En términos comparativos el consumo de energía de esta empresa es inferior solamente al presentado en Bogotá y los departamentos de Antioquia, Cundinamarca y Valle y tiene una participación del 7.9% frente al promedio nacional de 56.147 (GWh).

Esta particularidad (los dos procesos) ha hecho plantear a la Unidad de Planeación Minero Energética que se debería registrar las dos actividades por aparte para efectos de contabilización del valor del producto y de la liquidación de regalías. En la realidad este procedimiento no se hace. La UPME señala: "ignorar la información que pueda obtenerse sobre producción primaria o minera (mena) puede reducir la importancia del sector dentro de la contabilidad nacional y se pueden estar subvalorando los pagos que por concepto de regalías y generación de valor agregado que debe pagar la empresa Cerro Matoso S.A., la única que extrae ferroníquel en el país" (citado por Rudas, 2010, p. 5).

¿Por qué generó tanta polémica la renovación del contrato de Cerro Matoso? Porque durante su presencia en el país la empresa firmó un contrato muy particular que ha dado pie para confusiones jurídicas y, en opinión de muchos, hasta para ilegalidades. Además, se ha denunciado que no ha pagado lo que debería. Veamos.

En 1963 se celebró el primer contrato (866)²⁰ con la Richmond Petroleum Company of Colombia que cubría 500 hectáreas para explorar y explotar níquel en Montelíbano, con una duración de 25 años dejando una prórroga máxima de cinco años, con reversión de los bienes al Estado y sin opción de renovación²¹. Estas condiciones fueron reconfirmadas por la regulación del Decreto 2655, Código de Minas de 1988.

En 1971, firmó otro contrato (1727) para "obtener el aprovechamiento total de los yacimientos de níquel que se encuentran en un globo de terreno de 186 hectáreas, ubicado en jurisdicción del Municipio de Montelíbano, en el departamento de Córdoba". Con este nuevo contrato, el gobierno autorizó la unificación de las operaciones. En 2002 éste fue modificado, se acogió al código de minas de 2001 (artículo 349) pues era más favorable para la empresa ya que este Código sí permite la renovación de contratos por 30 años. Y en la cláusula cuarta aparece que su duración será por 30 años, contados desde el 1 octubre de 1982 hasta el 1 octubre de 2012.

20 Otro sí con fecha del 10 de Octubre de 1996. Prórroga por cinco años el período de explotación de la Concesión 866 hasta el 30 de Septiembre de 2012, fecha en la cual también expira el período de explotación del contrato 1727 de 1971.

21 Este contrato tuvo múltiples modificaciones: contrato adicional del 22 de julio de 1970 entre Ministerio de Minas y Petróleos, la Compañía de Níquel Colombiano S.A. y el Instituto de Fomento Industrial; escritura 1598 de 20 de abril de 1971 del Ministerio de Minas, la Compañía de Níquel Colombiano y la Empresa Colombiana de Níquel Ltda. (Econíquel Ltda.); acuerdo de agosto de 1985 entre el Ministerio de Minas y Energía y Cerro Matoso S.A. (constituida por Econíquel Ltda. y la Compañía de Níquel Colombiano S.A.); otrosí al acuerdo de 1985 celebrado en 1986 entre el Ministerio de Minas y Energía y Cerro Matoso S.A.; otrosí del 10 de octubre de 1996 entre el Ministerio de Minas y Energía y Cerro Matoso S.A., en el que se otorga prórroga por cinco años más el período de explotación a partir del 1 de octubre de 2007; otrosí del 23 de mayo de 2002 celebrado entre Minercol Ltda. y Cerro Matoso S.A.; y modificación del 22 de julio de 2005 celebrado por Ingeominas y Cerro Matoso S.A. Contraloría General de la República 2008 Citado por Rudas, 2010: 14).

Tabla 3. Contratos celebrados por Cerro Matoso

Tipo y Número	Área	Duración inicial	Fecha inicio	Fecha terminación	Prórroga	Normativa que lo rige
Concesión 866 de 1963	500 hectáreas	30 años	9 de Diciembre 1963	30 de Septiembre 2012	No permitía*	Decreto 2655 de 1988
Concesión 1727 de 1971	186 hectáreas	30 años	10 de Febrero 1971	30 de Septiembre 2012	No permitía	Decreto 2655 de 1988
Aporte 051 de 1996	218.700 hectáreas	30 años	2 de Agosto 1999	2 de Agosto 2029	15 años abierto a más prórrogas	Ley 685 de 2001

Fuente: Copia de contratos originales disponibles en el portal de Colombia Punto Medio

* Las prórrogas posibles y permitidas por el Decreto 2655 correspondían a la fase de exploración, y construcción y montaje.

De esta forma, ambos contratos quedaron regidos por la Ley 685 de 2001. Por lo tanto, la empresa Cerro Matoso S.A. podrá solicitar prórroga del mismo por hasta treinta años. El 10 de diciembre de 2007 la empresa solicitó a Ingeominas formalizar una nueva prórroga.

En 1996 se celebró el contrato de aporte²² 051 en el que la empresa solicita -en el numeral tres- que, una vez se venzan los contratos 866 y 1727, el área respecto del cual éstos hablan quede integrada al área de mayor extensión solicitada en este contrato (218.700 hectáreas) cubriendo a los municipios de Montelíbano, Puerto Libertador y Planeta Rica, en Córdoba, y Tarazá y Cáceres, en el departamento de Antioquia. Este contrato tiene vencimiento en 2029 con posibilidad de prórroga hasta 2044.

²²El concepto de área de aporte permite buscar nuevas reservas de níquel que respalden estudios de factibilidad para procesos alternos al actual de Cerro Matoso que permitan la extracción de níquel en los minerales de bajo tenor, el cobalto y otros que potencialmente estén asociados (Contrato de Aporte 051 de 1996)

La Resolución 701076 de ese mismo año otorgó el contrato de aporte y aceptó que las áreas de los dos contratos mencionados entren al nuevo, una vez venzan. En el momento en que se incorporen al área de aporte, Cerro Matoso tendrá el derecho de seguir realizando sus labores en las mismas condiciones y con los mismos derechos que tiene bajo las condiciones del 051.

¿Cuál es entonces el meollo del asunto? Según Pardo (2012) varias cláusulas del contrato 051 “van más allá de lo que las normas mineras permiten”, sobre todo la que tiene que ver con la decisión de incluir las 686 hectáreas (866 y 1727) a la zona del aporte bajo las nuevas condiciones, pues modificó arbitrariamente las previamente pactadas y que aún se encontraban en ejecución; en particular la prohibición de una prórroga después de los 30 años de vigencia, -según lo estipulado por el Código de Minas de 1988- lo que quiere decir que se extendió el tiempo de

explotación de las áreas de los contratos 866 y 1727 hasta el año 2029.

La otra cláusula polémica de este contrato consiste en que los bienes que revierten a la Nación el 30 de septiembre de 2012, deberán ser arrendados inmediatamente a Cerro Matoso S.A. a una tasa equivalente al 1,25% sobre la ganancia neta semestral, después de impuestos, obtenida por esta compañía. Para el autor, este porcentaje de canon de arrendamiento es mínimo y está amarrado a la incertidumbre de las ganancias de la compañía y al riesgo moral de unos estados financieros que el gobierno no puede verificar y que equivale apenas al 0,83% de las ganancias netas antes de impuestos.

Adicionalmente, la Contraloría aseguró que al incluir automáticamente al contrato 051 las áreas de los dos mencionados anteriormente, el Estado quedó sin posibilidad de negociar las nuevas condiciones de estas áreas después de su vencimiento. Y también le quitó la potestad al Estado de verificar que Cerro Matoso cumpla con sus obligaciones contractuales como condición para prorrogar el contrato.

Ante la solicitud de prórroga hecha por la empresa en el 2007, Ingeominas realizó el respectivo análisis (Junta Directiva 28 de marzo de 2008) y señaló que los contratos 866 y 1727 fueron suscritos bajo la legislación existente en ese momento, por lo tanto no se contemplaban prórrogas. Asimismo, afirmó con base en varias consultorías contratadas, que no es obligación del Estado otorgarla pues encuentra que al concederla se estaría vulnerando sus expectativas económicas por lo que lo considera inconveniente.

En julio de 2012, unos meses antes del vencimiento del contrato, se conformó el Comité por la Defensa del Interés Público en Cerro Matoso, integrado por congresistas, dirigentes sociales y académicos. Este comité tuvo como principal propósito hacerle seguimiento juicioso a las negociaciones entre el gobierno y la BHP Billiton, pues la queja generalizada ha sido el manejo a puerta cerrada que le ha dado el gobierno a este álgido tema para el país, ya que como estaban las condiciones planteadas, los términos favorecían por completo a la empresa en detrimento de los mayores beneficios que podría obtener la Nación y por ende los colombianos quienes son finalmente los propietarios de los RNNR.

En este punto se escucharon reclamos sobre la negativa del gobierno a explorar otras alternativas como hacer una licitación pública para darla al mejor postor, que se tradujera en la maximización de los ingresos de la Nación, o incluso renegociar con la misma empresa pero exigiendo mejores condiciones, lo que acarrearía un cambio drástico en las condiciones de la concesión. La inconformidad se hizo evidente por la falta de transparencia y de "fair play" a la hora de escoger a quién se le concede el contrato.

El comité pidió la nulidad de la prórroga argumentando que durante más de 30 años de concesión Cerro Matoso había incumplido en varias oportunidades el contrato de explotación. El Comité aseguró ante el Congreso que la empresa (que produce utilidades por el orden de los \$17.000 millones mensuales) no habría entregado al Estado los impuestos ni los dineros por regalías, la

culpó de la contaminación de las aguas del municipio de Montelíbano y la acusó de ocasionar enfermedades a 80 exempleados de la mina (El Espectador.com, Abril 21, 2013).

Rudas (2012) calculó el pago de regalías, con base en cifras oficiales, entre 2007 y 2010. Para ese periodo la empresa pagó \$870 mil millones para una producción -según el Dane- de \$ 9 billones. Esto equivale aproximadamente al 12% de las tres cuartas partes de la producción, tal como ordenan las normas. Pero haciendo el mismo cálculo con los ingresos por ventas reportados en las declaraciones de renta (más de \$23 billones en el mismo período), sólo estarían pagando el 40% de las regalías que deberían haber pagado.

Por otra parte, el argumento que daba el en ese entonces Ministro de Minas en representación del gobierno es que el Estado debe "honrar" lo que es legal, ya que como uno de los propósitos del actual gobierno es mantener la confianza inversionista, es indispensable dar las garantías necesarias para que el sector privado extranjero permanezca en el país. Así lo manifestó Mauricio Cárdenas: "Como funcionario público tengo que honrar lo que es legal en este momento y tengo que darle presunción de legalidad a este contrato" (citado por León, 2012).

Ingeominas hizo una investigación y exigió a la empresa pagar más de \$35 mil millones por regalías anteriores no pagadas. Esta sanción se cumplió finalmente en agosto del 2011 (Rudas, 2012). En 2007 venció el contrato y el gobierno nacional lo prorrogó por cinco años más, despertando malestar y protestas pues no se efectuó de manera abierta y mediante convocatoria.

Ante el vencimiento del contrato en septiembre de 2012, el Ministro Cárdenas manifestó estar analizando seriamente estos temas para tomar una decisión final sobre la prórroga a Cerro Matoso. Al respecto, la Contraloría le hizo advertencias al Ministerio pues afirmó que la empresa ha recibido 25 billones de pesos en ingresos, y sólo ha transferido 2,2 billones al Estado además de cometer serias afectaciones contra el medio ambiente ya que estaba operando sin una licencia ambiental acorde a las necesidades actuales del país. La compañía inmediatamente respondió argumentando que tiene licencia desde 1981, otorgada por la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y San Jorge y que siempre ha cumplido con los requisitos que le han exigido (El Espectador.com, Abril 21, 2013).

La controversia generada por la forma como se establecieron los contratos hizo que el Ministro solicitara ante el Consejo de Estado una consulta sobre la "legalidad de las cláusulas que en 1996 fueron pactadas en el contrato 051-96M, según las cuales a la fecha de vencimiento de los contratos 866 y 1727 las áreas de éstos serían incorporadas al contrato de exploración y explotación 051-96M". Como resultado el Consejo declaró que "el contrato es renegociable en todos sus aspectos siendo deber del gobierno velar porque este contrato en sus nuevos términos guarde armonía con los modernos estándares de legislación minera y ambiental, y proteja eficazmente la integridad del patrimonio de la nación y los derechos sociales implicados en la actividad de la gran minería".

Así, a finales de 2012, el gobierno otorgó la prórroga del contrato, expidiendo el otro sí

04 al contrato 051-96M, mediante el cual le garantiza a Cerro Matoso el derecho a seguir realizando sus labores de exploración, explotación y procesamiento en el área de las concesiones en las mismas condiciones y con los mismos derechos que tuvo bajo las concesiones del contrato 051; los derechos contractuales del 051 no podrán ser modificados sino mediante acuerdo escrito de las partes. El otrosí extiende el contrato hasta el 1 de Agosto de 2044 (15 años) con la condición de que aumente su capacidad de procesamiento de mineral en planta de 3 millones de toneladas por año a 4.5 millones de toneladas secas por año dentro de un término de hasta 10 años. Autoriza el desarrollo de actividades para la explotación de níquel y carbón; especifica que el periodo de exploración podrá ir hasta 1 agosto de 2020 (con excepción de las áreas de concesión) y un periodo de tres años, una vez finalice la exploración, para la construcción y montaje.

El área total contratada corresponde a un polígono de 52.850 hectáreas y 8.882 metros cuadrados, localizada en jurisdicción de los municipios de Tarazá, Cáceres, Planeta Rica, San José de Uré, Montelíbano y Puerto Libertador en los Departamentos de Antioquia y Córdoba. Adicionalmente, estableció en el numeral 4 de la cláusula cuarta que la ejecución de las actividades de construcción y montaje y explotación de las áreas diferentes a las de la concesión se considerarán ampliación de área para la obtención de licencia ambiental.

A título de compensación²³, Cerro Matoso deberá pagar una contraprestación adicional

23 Cláusula décima del otrosí 04 del Contrato 051 de 1996.

de forma retroactiva (a partir del 1 octubre de 2012) equivalente a un punto porcentual adicional a la regalía del 12% hasta que incremente su producción a las 4.5 millones de toneladas por año o, en caso contrario, hasta el 1º de agosto de 2029. Una vez haya alcanzado las 4.5 millones de toneladas, la empresa deberá pagar un punto y medio porcentual (1.5%) adicional a la regalía del 12%. Y si no se ha terminado el contrato, a partir del 2 de agosto de 2029, deberá pagar dos puntos porcentuales a la regalía. Por concepto de prima de contratación, Cerro Matoso pagará US \$20 millones de dólares en los quince días hábiles siguientes y cuando alcance las 4.5 millones de toneladas deberá pagar otros US \$ 20 millones de dólares.

Por concepto de inversión social regional, tendrá que hacer un aporte de US \$ 10 millones de dólares con plazo de desembolso hasta el 31 de diciembre de 2016 para programas y proyectos sociales de alto impacto en la región en el departamento de Córdoba, teniendo en cuenta los planes de desarrollo de los municipios del área de influencia y los planes del gobierno nacional para esa región.

Respecto a los programas de responsabilidad social, Cerro Matoso se compromete a destinar una inversión no menor del 1% de su utilidad anual antes de impuestos e intereses, o el equivalente a US\$ 2'500.000 de 2012 como promedio anual por periodos de cinco años en el caso en que el 1% no supere esta cifra. La empresa deberá presentar públicamente ante las comunidades el reporte de sus programas y deberá mantener canales de comunicación directos para tratar los temas relacionados con el impacto social y ambiental de sus actividades.

Los aportes a la inversión social pueden ser realizados directamente o a través de sus fundaciones o de terceros; además, se incluye como gestión social las donaciones hechas a entidades de beneficio social sin ánimo de lucro. Este es un punto de fácil quiebre, pues es ampliamente conocido que una de las estrategias de las grandes empresas es realizar este tipo de donaciones para después descontarlas de la renta gravable.

De esta forma, el gobierno nacional calificó el acuerdo como todo un éxito, pues contempla una inversión social directa a la comunidad en un proyecto de desarrollo regional de 18 mil millones de pesos en los próximos 3 años y una inversión mínima obligatoria de 4.400 millones de pesos en promedio anual. La empresa se comprometió a hacer inversiones en tecnología para lograr una mayor vida útil de la mina. Con estas condiciones, el gobierno y las regiones calculan recibir 11 billones de pesos (Portafolio.co, Diciembre 28, 2012).

Esta decisión produjo amplio malestar en diferentes sectores de la sociedad. Pardo (s.f.) asegura que al autorizarle a Cerro Matoso S.A. la subcontratación para el procesamiento del mineral, la BHP Billinton puede incorporar otra empresa del mismo grupo y puede incurrir en una trampa en los precios de transferencia. En este punto, la OCDE ha llamado la atención sobre actividades entre vinculados económicos, al calificarlas como deshonestas. El argumento señala que mediante estas prácticas las compañías pueden reducir el pago de los impuestos y las regalías, manejando a su interés sus costos de operación.

Adicionalmente, las condiciones del otrosí en cuanto al pago de la prima de contratación

y al pago de regalías están sujetas a un aumento de producción, situación que depende exclusivamente de la empresa. Bajo estas circunstancias no es descabellado imaginar que Cerro Matoso pueda incurrir en un comportamiento calculado y premeditado para no superar esta meta y así evitar mayores pagos.

La Procuraduría General se pronunció poco tiempo después de la celebración del nuevo contrato advirtiendo que entraría a revisar los términos y condiciones del mismo para verificar la conveniencia de este negocio para la nación. Según el Ministerio Público, los estudios técnicos e informes elaborados por consultores externos, base de la negociación para la prórroga suscrita el 27 de diciembre de 2012, fueron expedidos en fecha posterior a la de la ampliación del contrato. Además, declaró que no se presentaron estudios requeridos por esta entidad durante el proceso para desempeñar sus funciones de vigilancia; éstos sólo fueron entregados en una fecha posterior a la negociación (El Espectador.com, Abril 21, 2013).

Adicionalmente, el Procurador solicitó expresamente a la ANM que “adopte las medidas para proteger los derechos colectivos a la moralidad administrativa, patrimonio público, libre competencia económica, el goce de un ambiente sano y manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales en el marco de la ampliación del contrato de explotación minera de Cerro Matoso”, pues no se había presentado oficialmente un estudio económico que justificara la compensación económica (El Espectador.com, Febrero 1, 2013).

Por su parte, el Comité para la defensa del interés público en Cerro Matoso se pronunció al respecto argumentando “posible detrimento patrimonial, menos inversión social, cero avance en lo ambiental y laboral. Sigue deuda de regalías por \$63 mil millones. Se mantiene la acción popular contra el contrato. Contraloría y Procuraduría deben investigar”²⁴. En este comunicado se afirma que la empresa ha invertido en promedio anual para sus programas de responsabilidad social 4.4 millones de dólares; ahora, si se suma lo que se negoció para este aspecto (4.500 millones de pesos) y los 10 millones de dólares entre 2013 y 2044, el promedio anual de inversión social será de 5.080 millones de pesos, cifra inferior en 2.840 millones al presupuesto que ya venía ejecutando anualmente la empresa a través de sus fundaciones (Sarmiento y Barrios, 2013).

Al mirar en detalle la cláusula de regalías y pago por compensación, Pardo (s.f.) afirma que el punto adicional que se le obliga a pagar (1%) respecto de las regalías, compensa el canon de arrendamiento de los bienes e inmuebles de Cerro Matoso que debían revertir al Estado el pasado 1 de octubre, por lo que no entran al Sistema General de Regalías ni son distribuidos a todo el territorio sino que por su carácter de compensación entrarán en un 55% a la Corporación del Valle del Sinú y el San Jorge (CVS), y lo restante al departamento y los municipios no productores y portuarios.

Adicionalmente, el pago de canon superficial no se renegotió, quedó en

²⁴Boletín de prensa. “Nuevo contrato con Cerro Matoso No resuelve las graves denuncias efectuadas por distintos sectores”. Oficina de Prensa, Senador Jorge Enrique Robledo. Bogotá, D.C., 21 Enero de 2013.

8.000 pesos/hectárea, cifra notablemente más baja de la que se había estipulado en el anterior Código de Minas que fue declarado inexecutable (para el caso de Cerro Matoso sería de 29.475 pesos). El aumento del canon se hará de acuerdo a los cambios en el precio al consumidor de Estados Unidos y no de Colombia, país en donde los precios se han incrementado en menor proporción.

Con respecto a los permisos, Cerro Matoso adquirió la licencia ambiental para la explotación de níquel con la Resolución No. 0224 de 1981; la Resolución No. 1609 de 2006, a su vez modificada por la Resolución No. 0601 de 2009, modificó el artículo primero de la Resolución No. 0224 de 1981 en el sentido de incluir al proyecto existente de minería y beneficio de ferroníquel una nueva actividad denominada “Recuperación de Níquel de la Escoria - RNE”. En 2009, la empresa radicó el estudio de impacto ambiental para la modificación de la licencia, con el fin de incluir la actividad de Optimización de Quemadores de Combustible para Secadores y Calcinadores y es aceptada y modificada mediante Resolución No.0664 de 2010.

En 2011 se inició el trámite administrativo Auto No. 169 para una nueva modificación en la licencia ambiental y solicitar la autorización para la realización de actividades que generan impactos ambientales adicionales y la ampliación del área licenciada. Dos años después, en junio de 2013, la ANLA negó dicha solicitud, a pesar de que en el otrosí 4 se daba la orientación de solicitarlo bajo la figura de ampliación del área. La razón sobre la que se fundamentó fue el mismo enredo jurídico que ocasionó la fusión de las áreas de los contratos 866 y 1727 dentro del 051. Esto es, que, según

la ANLA, el área cubierta por la licencia ambiental otorgada en 1981 corresponde a los dos primeros contratos cuya área licenciada tampoco cubre la totalidad de la extensión de los títulos; la solicitud de licencia hecha en 2011 cubría una zona adicional llamada La Esmeralda, que está cubierta por el contrato 051, lo cual implica hacer una nueva solicitud de licencia para el nuevo título con la ampliación del área a explotación.

La discusión que casi no atrae a los medios y no ha sido publicitada de la misma forma que el posible detrimento a la nación ha sido la relacionada con las consecuencias de esta actividad sobre la salud de la población vecina y su contribución al mejoramiento de sus condiciones de vida. En un informe hecho por la Empresa de Acueducto de Montelíbano en 2010, que hace un control mensual a las aguas del río San Jorge, se especifica que el nivel permisible de hierro en el agua es de hasta 0,3 partículas por metro cúbico (según Resolución 2115 de 2007), y se muestran niveles considerablemente más altos de los aceptables: julio 1,1; agosto 6,9; septiembre 5,2; octubre 0,5; noviembre 7,1; y diciembre 8,8. La evidencia científica ha demostrado que la alta concentración de hierro es tóxica para el ser humano (Gussaín, Marzo 6, 2013).

Guillermo Rudas (2010) hizo un análisis del efecto de las regalías sobre el bienestar de la población y lo califica como "crítico", pues encuentra que los municipios de Córdoba que perciben regalías significativamente más elevadas tienen un ingreso per cápita de hasta tres veces y media más que el promedio de ingresos per cápita por regalías que reciben el resto de municipios. Contando con esta información, se pensaría que los

primeros municipios deberían ver reflejado los altos ingresos con unas notables mejoras en las condiciones de vida de la población; esta premisa sin embargo no es cierta, según algunos indicadores analizados.

El más alarmante es la mortalidad infantil. De cada mil niños nacidos anualmente, alrededor de cuarenta mueren antes del primer año. Esto es el doble del promedio del país y cuatro veces más el nivel que la legislación colombiana establece como meta para los municipios. Bajo estas condiciones tan graves, la misma legislación estipulaba que el 90% de las regalías deben destinarse a medidas de salud pública y controles ambientales que mermen esta situación pues está atacando la población más vulnerable y se presenta justo en la dirección contraria al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

La cobertura en alcantarillado (inversión obligatoria de regalías según el régimen anterior) es muy precaria: el 48% de la población no cuenta con este servicio; la pobreza medida en términos del NBI evidencia que no hay diferencia significativa entre los municipios que perciben altos ingresos por regalías con respecto a los demás que reciben bajas cuantías por este concepto. En Montelíbano el 45% de la población tiene al menos una necesidad insatisfecha (frente a 59% del departamento pero muy por encima del promedio nacional 28%) y 18% de la población en condiciones de miseria –dos o más necesidades insatisfechas– (29% del departamento y 11% promedio nacional). Además, Montelíbano presenta altos niveles de violencia con 79 muertes violentas por cien mil habitantes (41 es el promedio nacional y 25 el departamental).

Por lo anterior se plantea que, a pesar de que el gobierno pretende darle un re-direccionamiento a su discurso y forma de abordar el sector, haciendo mayor alusión al desarrollo sostenible y la contribución de la locomotora a la prosperidad de los colombianos, los hechos concretos desvirtúan estas intenciones y se termina convirtiendo en simple retórica. Las acciones emprendidas en este caso reiteran la visión cortoplacista del gobierno pues finalmente termina primando la forma de asegurar los ingresos inmediatos que le permitirán dar cumplimiento a sus

metas. En esta línea, se le ve más preocupado por mantener las garantías a las empresas, la "confianza inversionista" que el hacer cumplir su mandato de velar por el interés general y garantizar los derechos individuales y colectivos de la ciudadanía colombiana. De igual forma continúa la preocupación de cómo hacer seguimiento a los compromisos pactados a uno de los contratos de minería más grande del país, pues las debilidades institucionales se siguen manifestando y gran parte de esta labor sigue supeditada a confiar en la buena fe de lo que reportan las mismas empresas.

BIBLIOGRAFÍA

Agencia Nacional de Hidrocarburos (2014). Informe de Gestión 2013. Enero.

_____ (2013). Informe de Evaluación de la audiencia pública de rendición de cuentas de la Agencia Nacional de Hidrocarburos. Villavicencio, 1 de noviembre de 2013.

Agencia Nacional de Minería ANM. (2013). Informe de Rendición de Cuentas 2013-2014.

_____. (s.f.) Resultados de Fiscalización. <http://www.anm.gov.co/?q=ResultadosFiscalizacionMinera>

Araujo, M. (2014). "Agencia Nacional de Minería realizará ronda, si el Servicio Geológico agiliza entrega de información de suelos", Diario La República, Enero 14, disponible en: <http://www.larepublica.co/economia/agencia-nacional-de-miner%C3%ADa-realizar%C3%A1-ronda-si-el-servicio-geol%C3%B3gico-agiliza-entrega-de>, recuperado 3 Julio 2014

Asociación Nacional de Empresarios de Colombia ANDI. (2013). "Informe: Balance 2013 y Perspectivas 2014".

Bermúdez L, A. (2014) "Los grandes mineros hacen un acto de contrición", La Silla Vacía, disponible en: <http://lasillavacia.com/historia/los-grandes-mineros-hacen-un-acto-de-contricion-46702>, recuperado 26 Junio 2014.

_____ (2013). "Colombia, todavía lejos del club de transparencia minera", La Silla Vacía, disponible en: <http://lasillavacia.com/historia/historia-mineria-44092>, recuperado 6 Julio 2014.

Cuéllar, A. (Mayo 30, 2013). "Por qué es importante el ingreso a la OCDE", Portafolio.co, Economía. Disponible en: <http://www.portafolio.co/economia/ingreso-colombia-la-ocde-1>, recuperado 25 Junio de 2014.

Cuevas Guarnizo, A. (Septiembre 6, 2013). "¿Quién es la nueva ministra de Ambiente?", Sección Vivir. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/actualidad/vivir/quien-nueva-ministra-de-ambiente-articulo-444872>, recuperado Julio 1, 2014.

Duque G, H. (Agosto 8, 2013). "Colombia: paz, protestas y movimientos sociales", Agencia de Prensa Rural. Disponible en: <http://prensarural.org/spip/spip.php?article11589>, recuperado 24 Junio de 2014.

El Espectador.com (Abril 21, 2013). "Lupa a la prórroga de Cerro Matoso", Medio Ambiente. Disponible en: <http://www.elespectador.com/especiales/medio-ambiente/articulo-417447-lupa-prorroga-de-cerromatoso>, recuperado julio de 2013.

El Espectador.com (Febrero 1, 2013). "Procurador pide proteger los derechos colectivos ante prórroga de contrato Cerro Matoso", Judicial. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/articulo-402314-procurador-pide-protger-los-derechos-colectivos-prorroga-de-con>

Elpaís.com.co. (Septiembre 2, 2013). "Ministros del Gobierno Santos presentaron su renuncia protocolaria". Disponible en: <http://www.elpais.com.co/elpais/colombia/noticias/ministros-gobierno-santos-renunciaron>, recuperado 26 Junio de 2014.

Eluniversal.com.co (Junio 21, 2014). "Gremios piden continuidad de ministros Cárdenas, Acosta y Rojas", Economía. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.co/economica/gremios-piden-continuidad-de-ministros-cardenas-acosta-y-rojas-162935>, recuperado 27 Junio 2014.

Foro Nacional por Colombia. (s.f.). "Boletín del Sector Extractivo en Colombia N°2: EITI Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas", Publicación del Observatorio de las Industrias Extractivas, Auspiciado por Pan para el Mundo y Natural Resources Governance Institute.

Gossaín, Juan. (Marzo 6, 2013). "Minería del níquel en Córdoba: entre el oro y la miseria", El Tiempo.com, Nación. Disponible: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12643944>, recuperado 4 Junio de 2013.

La Silla Vacía. (Octubre 10, 2013). "Iragorri barrió con los dos proyectos consentidos de Carrillo". Disponible en: <http://lasillavacia.com/queridodiario/iragorri-barrio-con-los-dos-proyectos-consentidos-de-carrillo-45844>, recuperado 2 Julio 2014.

León, J. (2012). "Cerro Matoso: la punta del iceberg del pulso minero", La Silla Vacía, 16 Agosto, disponible en: <http://www.lasillavacia.com/historia/cerromatoso-la-punta-del-iceberg-del-pulso-minero-34641>, recuperado 17 Junio 2013.

Noticias Uno. La red Independiente. (Julio 20, 2013). "Cámara Colombiana de Energía advierte de posible racionamiento eléctrico en 2017". Disponible en: <http://noticiasunolaredindependiente.com/2013/07/20/noticias/nacional/camara-colombiana-de-la-energia-advierte-de-posible-racionamiento-electrico-en-2017/>, recuperado 1 Julio 2014.

Oficina de Prensa. Senador Jorge Enrique Robledo. (Enero 21, 2013). "Nuevo contrato con Cerro Matoso No resuelve las graves denuncias efectuadas por distintos sectores", Boletín de Prensa. Disponible en: http://www.polodemocratico.net/index.php?option=com_content&view=article&id=3900:nuevo-contrato-con-cerro-matoso-no-resuelve-graves-denuncias-efectuadas-por-distintos-sectores&catid=64:nacionales&Itemid=48, recuperado julio de 2013.

Ola Política. (s.f.). "Estamos peleando contra un enemigo de mil cabezas", Entrevista a Luz Helena Sarmiento Villamizar, disponible en: <http://www.olapolitica.com/content/%E2%80%9CEstamos-peleando-contra-un-enemigo-de-mil-cabezas%E2%80%9D-luz-helena-sarmiento-villamizar>, recuperado 26 Junio 2014.

Pardo, L.A. (s.f.) "Cerro Matoso: se entregó la mina en lamentables condiciones", en Colombia Punto Medio. Disponible en: <http://www.colombiapuntomedio.com/Visualizar/tabid/79/ArticleId/541/Renuevan-contrato-de-Cerro-Matoso-en-condiciones-lamentables.aspx>, recuperado julio de 2014.

_____ (2012) "Cerro Matoso: Prorrogar la concesión es lesivo para la nación", en Razón Pública, Economía y Sociedad, 29 Julio. Disponible en: <http://razonpublica.com/index.php/econom-y-sociedad-temas-29/3130-cerro-matoso-prorrogar-la-concesion-es-lesivo-para-la-nacion.html>, recuperado julio de 2014.

Peña J., Martínez M. y Calle M. Velásquez, F. (Ed). (2013). "Normativa Minera en Colombia", Foro Debates N° 8, Bogotá D.C.

Portafolio.co (Diciembre 28, 2012). "Prorrogan el contrato de Cerro Matoso", redacción de Economía y Negocios. Disponible en: <http://www.portafolio.co/economia/prorroga-del-contrato-cerro-matoso>, recuperado 24 junio de 2013

Restrepo, A. M. (2013). "Movilizaciones y protestas sociales: más allá del paro nacional", en Razón pública.com, Política y Gobierno, 26 de Agosto. Disponible en: <http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/7040-movilizaciones-y-protestas-sociales-mas-alla-del-paro-nacional.html>, recuperado 24 Junio de 2014.

Rudas LL., G. (Julio 6, 2012). "El níquel en una urna... ¡de puro plomo!", El Espectador.

_____ (2010). "Economía del níquel. Impuestos, regalías y condiciones de vida de la población en Montelíbano (Córdoba). Documento de Trabajo, Bogotá, 14 Julio.

Sánchez, M. A. (Abril 14, 2014). "Las recetas de la OCDE para asegurar que Colombia pueda ingresar en 2016". Disponible en: http://www.larepublica.co/las-recetas-de-la-ocde-para-asegurar-que-colombia-pueda-ingresar-en-2016_110631, recuperado 30 Junio 2014.

Sarmiento, M. y Barrios, S. M. (2013). "Análisis de la renegociación del contrato Cerro Matoso", Enero 9.

Sistema Informativo del Gobierno SIG. (5 Septiembre 2013). "Declaración del Presidente Juan Manuel Santos para anunciar la designación de cinco nuevos ministros, Directora Nacional de Planeación y Secretaria General de la Presidencia", Presidencia de la República.

Unidad de Planeación Minero Energética UPME. (2009). "El níquel en Colombia", Documento de Contexto. ISBN: 978-958-8363-07-3. Bogotá.

CAPÍTULO 3

**El peso del sector
extractivo
en la economía
colombiana**

INTRODUCCIÓN

En los últimos años la locomotora minero-energética continuó su ritmo de crecimiento con aumentos en el nivel de producción y en las exportaciones, lo que ha sido promocionado por el gobierno actual como la oportunidad de construir un sector de alto valor agregado de talla internacional en torno a los recursos provenientes de la minería y los hidrocarburos. Sin embargo, en el año 2013 la industria extractiva colombiana se desaceleró. Los datos oficiales señalan que los tres principales productos de la canasta - oro, carbón y petróleo - cayeron, a lo que se sumó el fin de un ciclo de commodities con precios altos en el mercado internacional y la disminución en la inversión extranjera. Este es un escenario negativo en el camino hacia la consolidación de esta actividad, lo que afecta de manera directa las cuentas del Estado en materia de ingresos, crecimiento económico y balanza comercial.

¿Cuáles son las razones de esta situación? En las siguientes páginas se mostrará que el tamaño de la bonanza minera y de hidrocarburos se quedó corta respecto a las expectativas oficiales y su desarrollo en los próximos años no está asegurado. Además, se analizarán las consecuencias de una locomotora minero-energética a la baja en la estructura económica del país, así como el valor agregado en el comercio internacional y la renta extractiva, con el propósito de aportar al debate generado sobre la relación entre el extractivismo, la estructura productiva y el desarrollo nacional. En cada una de las temáticas tratadas se ubicará a Colombia en el contexto latinoamericano buscando establecer diferencias y similitudes

que contribuyan a una mejor comprensión del tema.

El análisis realizado tiene como antecedente y referencia próxima los Reportes del Sector Extractivo en Colombia 2005-2010 y 2011-2012, publicados por la Fundación Foro Nacional por Colombia con el apoyo de la agencia de cooperación Natural Resource Governance Institute (RWI) y Pan para el Mundo, los cuales han servido como línea de base para el análisis propuesto.

1. LA LOCOMOTORA MINERO-ENERGÉTICA A LA BAJA

Al iniciar su tercer año de mandato, el Presidente Santos ofreció su discurso tradicional ante el Congreso. Además de proponer la consolidación de la paz como eje de la acción estatal en los próximos años, un tema que causó intriga en el país fue la ausencia de referencia alguna a la locomotora minero-energética. Este asunto no es menor, si se tiene en cuenta que el gobierno actual se la ha jugado a fondo por la promoción del sector en todos los campos de la acción institucional ¿Cómo explicar esta situación? En el ambiente quedó la sensación de que se trata de una estrategia para bajar el perfil de la minería y los hidrocarburos como componente de la economía nacional, ante el mal año que vivieron estas actividades durante el 2013.

En efecto, en ese año la locomotora minero energética perdió su empuje y nivel de producción; incluso, desde diferentes espacios académicos, de la sociedad y de las entidades de control se habla de una crisis en el sector, con un rango muy alto de incertidumbre sobre las posibilidades de

recuperación en el corto plazo. ¿Qué cifras sustentan la preocupación por el desempeño de la actividad extractiva en el 2013?¹

En materia de hidrocarburos, aunque el gobierno nacional se ha empeñado 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. Los datos de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) indican que la producción de petróleo para este año llegó a 1.004.421 KBPD, un crecimiento apenas aceptable si se tiene en cuenta que la meta era superar el millón cien mil KBPD. A nivel mundial, con este resultado el país bajó del puesto 28, que tenía en el 2012, al 38, y en Latinoamérica, conservó el cuarto lugar entre las principales naciones petroleras, tal como se muestra en la tabla 1.

Otro aspecto preocupante es la exploración de pozos. Según estadísticas de la ANH, en el 2012 fueron explorados 131 proyectos, una cifra menor a los 150 que se tenían proyectados; en el 2013 este indicador bajó a 115. El hecho importante aquí es que ningún pozo fue declarado productor ni se pudo establecer su potencialidad comercial, algo inédito en los últimos siete años, en los que se había avanzado en la adición de nuevos yacimientos a la oferta nacional.

Las cifras de la ANH también señalan que en 2013 sólo se firmaron dos contratos con operadores privados, un dato negativo

¹ Se hace referencia a los hidrocarburos (petróleo y gas), carbón y oro. Estos productos fueron priorizados por el gobierno actual como base de la locomotora minero-energética, los demás recursos naturales no renovables son considerados como residuales. Ver más sobre este tema en Reporte de las Industrias Extractivas en Colombia 2011-2012. Capítulo Peso del Sector Extractivo en la Economía. (Martínez, Peña y Velásquez, 2013) http://media.wix.com/ugd/ef61f6_eb5021a52ae74e39982a9e913ad18830.pdf

Tabla 1. América Latina: siete mayores productores de petróleo 2005-2013.
En miles de barriles diarios (KBPD)

País	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
México	3.760	3.683	3.471	3.167	2.979	2.845	2.983	2.560	2.482
Venezuela	2.937	2.808	2.808	2.558	2.437	2.416	2.375	2.371	2.781
Brasil	1.716	1.809	1.809	1.899	2.164	2.164	2.301	2.123	2.114
Colombia	435	527	531	587	671	785	915	944	1.004
Argentina	725	716	699	682	645	645	534	502	656
Ecuador	493	498	511	502	485	489	500	524	527
Perú	120	154	132	110	148	157	152	121	104

Fuente: Foro Nacional por Colombia. Reporte del Sector Extractivo en Colombia 2011-2012. Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) 2013. Estadísticas y Reportes. World Energy. BP Statistical Review. 2014

para un país que tiene urgencia de nuevos descubrimientos que contribuyan a enviar mensajes positivos a los inversionistas interesados en movilizar recursos hacia el sector. El Ministerio de Minas y Energía espera que este número se incremente con la adjudicación de la nueva ronda petrolera del siguiente año, aunque las primeras reuniones con empresas que han manifestado su intención de participar en esta adjudicación señalan que sólo existe interés por 25 de los 95 bloques ofertados. De confirmarse esto, sería un fracaso para el gobierno nacional y su locomotora minero-energética.

El gas, por su parte, continuó con su tendencia decreciente: en el año 2012, el Ministerio de Minas y Energía registró una producción total de 12.1 miles de millones de barriles equivalentes, lo que representa una caída de 0.6 miles de millones respecto al año anterior. En 2013 disminuyó aún más para ubicarse en 11,4 miles de millones. En el contexto Latinoamericano, aunque el país conservó el séptimo puesto en producción, las diferencias

Tabla 2. Exploración de pozos petroleros en Colombia 2005-2013

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
2013	154	115	0	0,0
Total	674	818	248	30,3

Fuente: Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH). Estadísticas Anual 2014

Tabla 3. Firma de contratos de E&P -TEA Colombia 2005-2013

Año	Total	ANH E&P	TEA	Ecopetrol Asociación
2013	2	2	0	0
2012	54	46	8	0
2011	76	67	9	0
2010	8	7	1	0
2009	64	58	6	0
2008	59	43	16	0
2007	54	44	10	0
2006	44	32	12	0
2005	59	31	28	0
Total	420	330	90	0

Fuente: Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH). Estadísticas Anual 2014.

Tabla 4. América Latina: siete mayores productores de gas 2005-2013 en miles de millones de barriles equivalentes

País	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
México	45,0	51,6	54,0	54,6	58,2	56,4	57,8	59,2	63,4
Argentina	45,6	46,1	44,8	44,1	41,1	39,7	38,5	36,9	39,1
Trinidad y Tobago	31,3	36,4	39,1	39,3	40,6	39,4	38,1	35,9	38,6
Venezuela	27,4	31,5	32,1	39,3	27,9	26,1	25,4	25,1	21,7
Bolivia	11,9	12,9	13,8	14,3	12,3	11,8	14,8	16,8	19,6
Brasil	11,3	11,1	11,7	14,0	12,2	11,1	11,7	12,9	14,5
Colombia	6,6	7,2	7,6	9,5	10,4	13,6	12,6	12,1	11,4

Fuente: Foro por Colombia. Reporte del Sector Extractivo en Colombia 2011-2012. Ministerio de Minas y Energía. 2013. Estadísticas y Reportes. World Energy. BP Statistical Review. 2014

aumentaron frente a potencias como México, Argentina y Trinidad y Tobago.

En cuanto a la minería, el carbón, símbolo del empuje extractivo, alcanzó

una producción de 84,7 millones de toneladas (MT) en 2013, lo que representa un decrecimiento del 8% respecto al 2012, cuando esta cifra alcanzó 93,7 millones de toneladas (MT). Con esto, el país bajó un puesto en el ranking mundial de producción y exportación de este mineral, siendo superado por Indonesia, Australia, Rusia y Estados Unidos. A nivel latinoamericano, pese al resultado, el país sigue siendo la principal potencia carbonífera.

Finalmente, la producción total de oro disminuyó de 42.231 kilogramos en el 2012 a 41.978 en el 2013, de acuerdo con las estadísticas del Banco de la República. Así, el país sigue siendo el quinto mayor productor en América Latina, después de Perú, Brasil, México, Argentina y Chile, aunque pierde terreno frente a estas potencias.

Tabla 5. América Latina: producción de carbón 2005-2013. En millones de toneladas

País	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Colombia	59,7	66,2	69,9	73,5	72,8	79,1	86,5	93,7	84,7
Sur y Centro América	73,6	80,3	84,9	89,5	83,6	87,9	88,6	89,4	92,4
México	10,8	11,1	12,5	11,5	11,1	11,6	11,9	11,5	13,9
Venezuela	7,2	7,3	7,6	8,8	5,0	5,7	6,1	6,4	7,2
Brasil	6,3	5,9	6,1	6,6	5,1	5,4	5,8	6,2	6,6

Fuente: Foro Nacional por Colombia. Reporte del Sector Extractivo en Colombia 2011-2012.
Sistema de Información Minero de Colombia (SIMCO). 2014
CEPAL. Estadísticas Mineras. Carbón. 2014.

Tabla 6. América Latina: producción de oro 2005-2013. En Kilogramos

País	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Perú	208.002	202.826	170.236	179.870	182.403	203.268	205.143	206.731	209.132
México	30.418	39.614	43.716	50.814	62.145	75.143	78.433	80.287	81.641
Brasil	40.000	41.739	42.000	39.800	45.100	42.100	43.258	44.129	45.728
Chile	27.245	31.648	33.289	35.619	37.421	40.075	41.618	42.957	43.054
Colombia	35.783	15.683	15.842	34.321	47.838	39.416	40.819	42.321	41.978

Fuente. Foro Nacional por Colombia. Reporte del Sector Extractivo en Colombia 2011-20102
Banco de la República. Estadísticas. Producción de Oro. 2014
Sistema de Información Minero de Colombia (SIMCO). Estadísticas. 2014
País Minero. Estadísticas. La Producción Mundial de Oro 2014

¿Por qué estos resultados? Como se planteó en el Reporte del Sector Extractivo 2011-2012 (2013, p. 51), 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 alcanzados en los últimos años. Así, el país arrastra un déficit preocupante que en el corto plazo será difícil de recuperar.

Es claro que Colombia no ha sido en su historia un país extractivo en la proporción

que los últimos gobiernos han planteado, ni por su nivel de producción ni por las reservas probadas con que cuenta. Incluso con el aumento significativo en el nivel de inversión, los resultados muestran que, en su mayoría, la minería se realiza de manera informal. Adicionalmente, las proyecciones oficiales se basan en grandes proyectos que aún no arrancan. Sobre este tema los gremios han llamado la atención en más de una oportunidad: "Colombia vive una situación difícil, la producción de petróleo no es la que se esperaba y las condiciones para que se encuentren nuevos proyectos

Tabla 7. Déficit en las metas oficiales de producción de hidrocarburos y minerales 2011-2013

Producto	Cuenta	2011	2012	2013
Petróleo	Producción Esperada	950	1.050	1.100
	Producción Real	915	914	1.004
	Déficit	-35	-136	-96
Gas	Producción Esperada	18	18	18
	Producción Real	12,6	12,1	11,4
	Déficit	-5,4	-5,9	-6,6
Carbón	Producción Esperada	96	107	110
	Producción Real	86	93	84
	Déficit	-10	-14	-26
Oro	Producción Esperada	56.000	58.000	58.000
	Producción Real	40.819	42.321	41.978
	Déficit	-15.181	-15.679	-16.022

Fuente: DNP, PND, Ministerio de Minas. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. 2014.
Regla Fiscal para Colombia 2010
Petróleo en miles de barriles diarios (KBPD)
Gas en miles de millones de barriles equivalentes; Carbón en millones de toneladas;
Oro en kilogramos

que contribuyan a mejorar esta situación no están a la vista. Se requiere mayor acción por parte del gobierno nacional para mejorar las condiciones de inversión y hacer más atractivas las nuevas rondas que se vienen (Asociación Colombiana de Petróleo –ACP; 2014). En estas condiciones, resulta contradictorio comparar al país con potencias de la región como México, Venezuela y Brasil, que cuentan con una tradición extractiva demostrada.

Otro problema que se advertía en el Reporte del Observatorio Extractivo 2011-2012 (p.52) tiene que ver con la infraestructura. Es sabido que Colombia requiere inversiones cuantiosas para el desarrollo de la minería y los hidrocarburos, que no han sido realizadas hasta el momento por parte del gobierno ni

de las empresas. Por el lado del petróleo, la ANH señala que el país debe conseguir US\$ 11.400 millones en los próximos tres años para garantizar el nivel de perforación actual de yacimientos. La Asociación Colombiana de Ingenieros de Petróleos (ACIPET), por su parte, plantea que las actividades de desarrollo de los pozos de gas descubiertos cuentan con retrasos hasta de un año, con lo cual también se dilatan las posibilidades de contar con trabajos de explotación que requieren como mínimo uno o dos años más para su marcha plena. En minería, La ANM ha insistido en que se requieren cerca de US\$ 6.800 millones para invertir en transporte, ampliación de puertos y tecnología en zonas de explotación de carbón y de oro. La Unidad e Planeación Minero-energética (UPME) calcula en US\$ 4700 millones el dinero necesario para la implementación de los proyectos que están en etapa de exploración.

Adicionalmente, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) realizó varios procedimientos de control a proyectos mineros y de petróleo por el impacto generado en el ecosistema natural y marítimo del país, algo que influyó en la caída de la producción extractiva. En petróleo, suspendió la licencia ambiental de la multinacional Montecoz para explotar petróleo en el Piedemonte Llanero (Meta). Además, ordenó paralizar por un mes las actividades de carga de carbón a la empresa Drummond en su puerto marítimo del Caribe por un incidente en el que parte de un cargamento de este mineral cayó al mar. Esta entidad también suspendió en febrero por contaminación auditiva durante tres semanas la operación nocturna del tren de Ferrocarriles del Norte de Colombia (FENOCO), que transporta hasta 160.000 toneladas diarias

de carbón desde las minas de Drummond, Glencore y unidades de Goldman hasta los puertos del Mar Caribe.

A lo anterior se suma el aumento de los atentados de los grupos al margen de la ley a la infraestructura existente. Según datos del Ministerio de Minas y Energía, entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2013, se presentó en Colombia un total de 256 ataques a oleoductos que transportan el crudo a las zonas de refinería, una cifra mayor en 61 eventos a la registrada en el 2012. Además de los impactos ambientales y sociales de esta situación, entidades como la ANH (2014) señalan que por cuenta de esta situación, el país ha perdido la oportunidad de incorporar cerca de 58.000 barriles al día en petróleo, lo que se constituye en una situación negativa en la carrera contra el tiempo del gobierno actual por mantener la producción. En el campo carbonífero, el otro gran afectado por esta situación, la ANM reportó 161 acciones contra sistemas de bodega, transporte y exportación en el mismo año, la mayor en los últimos cinco años. Estos eventos se concentraron en el Costa Atlántica y tuvieron como objetivo, frenar la exportación minando el ferrocarril del Cerrejón.

Por otro lado, el 2013 fue un año especial en materia de protesta social en Colombia, expresada en paros nacionales de cafeteros, pequeños mineros y del sector agropecuario, a los que se sumaron camioneros y trabajadores de la salud. Se llevaron a cabo consultas populares sobre la conveniencia de desarrollar proyectos mineros en el territorio, siendo las más importantes las de Piedras (Tolima) y Tauramena (Casanare). A esto hay que sumar las luchas de comunidades

y organizaciones contra el avance de la minería y los hidrocarburos que, de acuerdo con el CINEP (2014), llegaron a la cifra de 1.027, un dato superior en más de cien casos respecto al 2012². Por último, las huelgas hicieron sentir su impacto con acciones como el cese de actividades de los trabajadores de Cerrejón por 32 días y la suspensión de cargue de barcazas por 23 días en el Puerto de la empresa Drummond.

Sin duda, la protesta social, además de generar la crisis política e institucional de mayor extensión en los últimos años, trajo consigo tres consecuencias para el sector extractivo: en primer lugar, contribuyó a la disminución del otorgamiento de licencias ambientales, la detención de proyectos mineros y de hidrocarburos. En segundo lugar, si bien el presidente Santos en un primero momento desestimó estas movilizaciones, terminó por reconocer su impacto en la economía y la sociedad, para luego emplearse a fondo en la reorganización de su equipo ministerial y búsqueda de soluciones a corto plazo con el propósito de enviar al país un mensaje de control de la situación. En este contexto, el gobierno entendió que debía bajarle el perfil a la locomotora minero-energética de cara a las elecciones del 2014, especialmente, por las implicaciones de este tema en la reelección presidencial. Finalmente, la protesta, sumada a otros factores mencionados anteriormente, explica en gran parte el mal comportamiento del sector en el año 2013.

² Estas luchas tienen que ver con marchas, plantones, bloqueos de vías, invasiones –de predios rurales, urbanos y la recuperación de territorios ancestrales, tomas de entidades públicas, disturbios, huelgas de hambre y acciones de resistencia civil ante el conflicto armado

2. EL IMPACTO DE UNA LOCOMOTORA MINERO-ENERGÉTICA A LA BAJA

La crisis vivida por la minería y los hidrocarburos tiene implicaciones en el país, por lo menos en tres campos: la disminución en las reservas y el potencial extractivo, los principales agregados económicos y la generación de renta. En lo que sigue se profundizarán estos temas.

Colombia se enfrenta nuevamente al fantasma de la autosuficiencia petrolera. De acuerdo con la UPME, el país cuenta con 2.259 millones de barriles en reservas petroleras para el 2013, la gran mayoría de ellas producto del trabajo realizado por Ecopetrol mediante el mejoramiento de la tecnología y no por nuevos hallazgos importantes. Con este comportamiento la autosuficiencia petrolera se terminará en 6,7 años, lo que ha sido catalogado por el gobierno nacional como una situación "muy preocupante", situación

que lo ha llevado a plantear como principal objetivo de la política petrolera para los próximos años aumentar el indicador R/P³. (El Espectador, 13 de septiembre de 2013). Para completar el panorama negativo, el Informe BP Statistical Review 2013 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; incluso, en el continente latinoamericano, está por debajo de Ecuador y Argentina, países que paradójicamente cuentan con una menor producción de petróleo. (Martínez, Peña y Velásquez; 2013, p. 59).

En el gas la situación es parecida: la meta del gobierno para el 2013 era 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 años⁴, 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 hidrocarburo va a depender entonces de la entrada en funcionamiento de los nuevos proyectos previstos antes del 2015, en especial el yacimiento gasífero en la Cuenca del Caribe, con 700 gigapies cúbicos (Gpcs), el Pie de Monte, en el que se estiman reservas de 2.650 gigapies cúbicos, y el Valle Inferior del Magdalena del que se espera obtener cerca de 460 gigapies cúbicos. Así, el déficit del combustible se trasladaría al año 2024. Una carrera contra el tiempo que parece chocar contra la lentitud

Tabla 8. Países con mayores reservas de petróleo 2012-2013.
En millones de barriles diarios (MMBD).

País	Reservas 2012	%	Reservas 2013	%
Venezuela	296.500	88,1	281.712	85,7
Brasi	15.100	4,5	17.400	5,3
México	11.400	3,4	14.175	4,3
Ecuador	6.200	1,8	7.841	2,4
Argentina	2.500	0,7	2.718	0,8
Colombia	2.377	0,7	1.978	0,6
Perú	1.200	0,4	1.271	0,4
Trinidad y Tobago	0,8	0,0	1.4	0,0
Otros	1.100	0,3	1.579	0,5
Total	336.378	100,0	328.675	100,0

Fuente: Agencia Nacional de Hidrocarburos. Informe Anual 2014.
Organización de Países Exportadores de Petróleo. Informe 2014.

3 El factor R/P es el resultado de dividir las Reservas de Referencia entre la Producción de Referencia. Este factor es calculado y publicado por el Ministerio de Minas y Energía, por lo menos una (1) vez al año.

4 Ver ANDI (2009) y ACIPET (2013)

del gobierno, que paradójicamente es el más interesado en aumentar la producción de gas (Martínez, Peña y Velásquez, 2013).

Tabla 9. Reservas de gas Colombia 2005-2013 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
2013	5.327	7,4

Fuente: Asociación Colombiana de Ingenieros de Petróleos (ACIPET). Estadísticas 2014.

En cuanto al carbón, el Ministerio de Minas y Energía reportó en el 2013 un total de 1.199 MT en reservas probadas medibles, lo que constituye una disminución frente a las 1.231 MT en 2012. Este no es un asunto menor, si se tiene en cuenta que el país había mantenido un aumento constante de sus reservas en los últimos diez años. A nivel mundial, pese al comportamiento descrito el país sigue ocupando el décimo puesto en las reservas medibles de este mineral.

Por el lado del oro, las estadísticas del Sistema de Información Minero Colombiano (SIMCO) muestran un potencial de 902.000 kilogramos, dato también menor que el del año inmediatamente anterior (973.000 kilogramos), lo que ratifica el declive de la exploración y explotación nacional de este recurso.

Tabla 10. Países con mayores reservas de carbón 2013. En millones de toneladas

Posición	País	Reservas Probadas	%
1	Estados Unidos	239.678	27,5
2	Rusia	161.347	18,5
3	China	115.936	13,3
4	Australia	77.041	8,8
5	India	61.327	7,0
6	Alemania	41.319	4,7
7	Ucrania	29.781	3,4
8	Kazajistán	34.118	3,9
9	Sudáfrica	31.975	3,7
10	Colombia	6.783	0,8
11	Canadá	6.724	0,8
12	Polonia	5.843	0,7
13	Indonesia	5.679	0,7
14	Brasil	4.617	0,5
15	Otros Eurasia	23.795	2,7
16	Otros	26.811	3,1
	Total	872.774	100,0

Fuente: Ministerio de Minas y Energía. Estadísticas 2014

Los impactos del crecimiento por debajo de las expectativas de la locomotora minero-energética se ven con mayor profundidad en el escenario macroeconómico nacional. Así, por primera vez en los últimos ocho años el aporte de la minería y los hidrocarburos a la economía bajó en el 2013, tal como se aprecia en la tabla 11. Este resultado ha sido señalado como la principal causa de que el PIB para este año creciera el 4,3%, según datos certificados del DANE y no el 4,7%, como esperaba el gobierno nacional.

**Tabla 11. Participación por ramas de actividad del PIB nacional
2000-2013**

Ramas de Actividad Económica	2005	2010	2013
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	7,7	6,5	5,8
Explotación de minas y canteras	6,3	7,0	6,7
Industrias manufactureras	14,1	12,7	11,3
Suministro de electricidad, gas y agua	4,0	3,7	3,6
Construcción	5,6	6,2	6,9
Comercio, reparación, restaurantes y hoteles	11,7	12,0	13,3
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	6,8	7,4	7,3
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	15,3
Subtotal Valor agregado	91,2	90,5	90,0
Subtotal Impuestos	8,8	9,5	10,0
PIB	100,0	100,0	100,0

Fuente: Banco de la República. Series Estadísticas. Agregados Macroeconómicos. 2014.
Cálculos propios a partir de series desestacionalizadas. Precios constantes de 2005

Aunque el gobierno nacional ha insistido en que la economía colombiana tiene un grado de solidez mayor a la de los demás países de América Latina, producto de una inflación baja, desempleo y pobreza en descenso y aumento del valor agregado, (Presidencia de la República, 2013), es claro que hay razones para preocuparse si se tiene en cuenta que a la desaceleración de la locomotora minero-energética, la principal apuesta del país, se suma el mal momento de la industria y la agricultura. Con ello, el país queda en manos de sectores de servicios y otras actividades que por su condición y estructura no hacen más que profundizar la reprimarización de la producción nacional.

Además, el sector extractivo había contribuido a disminuir el desequilibrio de la balanza de pagos, principalmente por los flujos de inversión para la movilización de las actividades en el territorio y las exportaciones. Sin embargo, los resultados negativos del último año en minería e hidrocarburos generaron un efecto combinado caracterizado por la baja en los ingresos y el aumento de la salida de recursos de las empresas que colocan sus utilidades en el exterior. El resultado fue un déficit del 2,4% para el 2013, lo que en términos absolutos asciende a 17 billones de pesos, recursos que el gobierno nacional tendrá que salir a buscar en el mercado de crédito internacional.

**Tabla 12. Balanza de Pagos
Colombia. 2005-2013**

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
2013	74.721	88.319	-13.598

Fuente: Banco de la República. Sector Externo. Balanza de Pagos. 2014.

Por otro lado, uno de los soportes de la apuesta extractiva de los últimos gobiernos ha sido la entrada masiva de Inversión Extranjera Directa (IED), en su mayoría dirigida a la minería y los hidrocarburos. Los resultados positivos en los últimos años hicieron pensar que esta era la fórmula indicada para movilizar la economía nacional. Sin embargo, la evidencia muestra

una tendencia clara hacia la disminución de este indicador en el 2012 y el 2013, como se muestra en la tabla 13.

Si la tendencia a la baja de la IED se profundiza, ¿de dónde van a salir los recursos para mejorar las condiciones de infraestructura, mantener el nivel de exploración, garantizar la implementación de nuevos proyectos y fomentar los encadenamientos prometidos con otras actividades productivas? Además, con el sector agrario en crisis y la industria en recesión ¿cómo puede el país competir por la llegada de nuevos flujos de inversión? Las respuestas a estas inquietudes no están claras en el corto plazo, especialmente porque su solución no depende del gobierno, sino

que se relaciona con la dinámica propia de la especulación, la economía mundial y la volatilidad de los precios internacionales de los productos extractivos.

Un asunto relacionado con la IED tiene que ver con las operaciones internacionales de estos recursos. Tomando los datos del sector externo proporcionados por el Banco de la República, se observa que el país se ha convertido en un territorio de tránsito desde y hacia paraísos fiscales con la llegada de recursos para el sector extractivo, entre ellos, Panamá, Anguilla, Bermudas, Suiza y las Islas Caimán. (Tablas 14 y 15). Varias son las consecuencias de esta situación: por un lado, Colombia pierde cerca de 4 billones

Tabla 13. Inversión Extranjera Directa en Colombia 2005-2013

Actividad Económica	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Sector Petrolero	36,8	32,1	34,0	41,3	49,9	41,4	39,8
Minas y Canteras (incluye carbón)	12,2	17,0	42,4	26,0	19,1	15,2	13,1
Subtotal Extractiva	49,0	49,1	76,4	67,3	69,0	56,6	52,9
Agricultura Caza, Silvicultura y Pesca	0,4	0,4	0,4	0,9	1,2	0,5	0,3
Manufactureras	20,6	16,5	8,7	10,2	6,3	7,1	5,1
Electricidad, Gas y Agua	-0,9	1,5	-13,7	0,5	2,5	5,2	5,8
Construcción	2,3	3,6	3,7	4,4	3,1	1,1	3,6
Comercio, Restaurantes y Hoteles	8,9	9,9	8,3	3,4	5,8	8,7	9,3
Transportes, Almacenamiento y Comunic.	4,6	8,0	4,9	-6,5	11,4	11,6	11,5
Servicios Financieros y Empresariales	14,6	10,3	10,1	18,2	2,1	9,5	10,1
Servicios Comunes	0,4	0,7	1,2	1,6	-1,4	-0,3	1,4
TOTAL	100,0						

Fuente. Foro Nacional por Colombia (2013). Reporte de las Industrias Extractivas 2011-2012, Bogotá; y Banco de la República. Sector Externo IED Cifras FOB, 2014 Bogotá.

de pesos anuales por la no declaración de impuestos, de acuerdo con la DIAN; por otro lado, se aumenta la llegada de capitales golondrina que pasan por el país por un corto lapso para aprovechar tasas de rentabilidad, sin generar valor agregado y luego se retiran total o de manera definitiva. De acuerdo con la Contraloría, el porcentaje de estos capitales superó el 18% de la IED en el 2013. Por último, se facilita el uso de estos territorios para que las empresas realicen prácticas que están en el límite de la legalidad, como los precios de transferencia⁵, la salida de utilidades por bonanza de precios y la especulación de títulos y áreas de concesión.

Tabla 14. Flujos de IED hacia Colombia. Principales países de origen. 2005-2013.

País	2005	2009	2013	TOTAL
Estados Unidos	21	29,2	17,5	22,6
Inglaterra	42	17,4	8,5	22,6
Panamá	3,2	9,8	12,6	8,5
España	7,0	10,3	5,8	7,7
Anguilla	0,6	11,4	5,2	5,7
Bermudas	2,7	8,0	5,3	5,3
Suiza	0,8	2,1	12,6	5,2
Chile	0,2	0,7	2,0	1,0
Islas Cayman	1,1	2,6	3,6	2,4
México	10,4	-5,8	3,7	2,8

Fuente. Cálculos propios a partir de Banco de la República. Sector Externo IED Cifras FOB 2014.

⁵Práctica que se realiza en las empresas extractivas y en otras áreas productivas que consiste en hacer cambios de bienes y servicios entre operadores que pertenecen a un mismo grupo económico, ubicados en diferentes partes del mundo, con el propósito de evadir obligaciones y pagos fiscales.

Tabla 15. Flujos de IED desde Colombia. Principales países de destino. 2005-2013.

País	2005	2009	2013	TOTAL
Inglaterra	71,9	5,0	3,8	26,9
Estados Unidos	24,7	32,9	4,0	20,5
Panamá	1,4	13,4	41,8	18,9
Bermudas	0,2	22,5	10,1	10,9
Islas Cayman	-0,1	10,2	0,6	3,6
España	0,0	0,3	9,4	3,2
Chile	0,4	0,2	8,9	3,2
Islas Vírgenes	0,3	3,4	0,6	1,4
Suiza	0,0	0,2	1,3	0,5
Luxemburgo	0,0	0,5	0,3	0,3

Fuente. Cálculos propios a partir de Banco de la República. Sector Externo IED Cifras FOB 2014.

En este escenario, con una economía afianzada en el sector extractivo como componente básico de su participación en mercado externo, era natural que disminuyeran las exportaciones con la desaceleración de la minería y los hidrocarburos, como en efecto sucedió. En 2012, el país exportó un total de US\$60.724 millones FOB, de los cuales, US\$39.568 millones FOB pertenecía a la minería y los hidrocarburos, lo que representa el 65.3%. En el 2013, los datos del DANE señalan que el país bajó sus ventas al mercado internacional a US\$ 57.941 millones FOB, y el sector extractivo facturó por este concepto US\$34.718 millones FOB. Si a esta tendencia se suma la escasa presencia de importaciones de bienes de valor agregado y materias primas, y el aumento considerable de bienes de capital, se puede afirmar que la locomotora minero-energética

no contribuyó a la movilización de la inversión real. Gran parte de este capital se ha utilizado simplemente para afianzar el proceso de reprimarización de la economía, con las consecuencias negativas que esto tiene en el desarrollo y la estructura productiva del país.

Tabla 16. Exportaciones de Colombia 2005-2013, por tipo de productos

Productos	2005	2007	2009	2011	2013
Hidrocarburos	11,4	14,4	19,7	25,8	22,8
Carbón	9,6	11,9	15,2	23,4	18,4
Oro	7,8	8,8	9,9	11,6	15,6
Otros minerales	3,6	4,1	4,8	4,5	6,7
Extractiva	32,4	39,2	49,6	65,3	63,5
Agricultura	8	8,1	6,4	5,8	5,4
Manufactura	58,4	51,6	43,2	23,9	21,3
Otros	1,2	1,1	0,8	5,0	9,8
Total	100	100	100	100	100

Fuente: Foro Nacional por Colombia, Reporte de las Industrias Extractivas en Colombia 2011-2012. DIAN-DANE. Sector Externo. Exportaciones. Distribución por principales ramas de actividad FOB (%) 2014

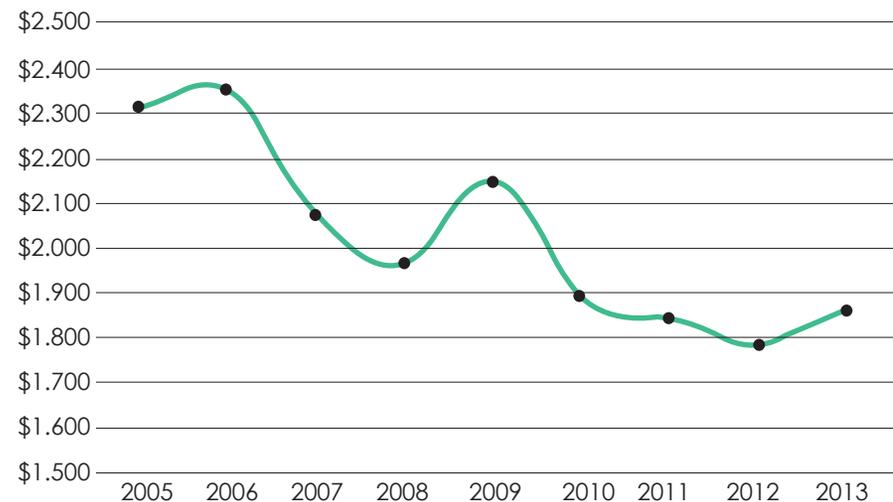
Un asunto final es la revaluación. Es evidente el impacto que ha tenido en el país la entrada de dinero para la inversión en el sector extractivo. La apreciación real del peso con respecto al dólar americano en los doce meses del 2011 fue superior al 9%, en el 2012 subió a 11% y en el 2013, aunque bajó a 10,1%, sigue siendo el más alto de América Latina. Es tal la preocupación 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 2013, p.12).

Tabla 17. Tasa Representativa del Mercado (TRM): dólares por peso colombiano

Año	Promedio anual
2005	\$2.320
2006	\$2.357
2007	\$2.078
2008	\$1.966
2009	\$2.156
2010	\$1.897
2011	\$1.848
2012	\$1.798
2013	\$1.868

Fuente: Banco de la República. Estadísticas 2014.

Gráfico 1. Tasa Representativa del Mercado (TRM): dólares por peso colombiano



Fuente: Banco de la República. Estadísticas 2014.

Las consecuencias de un dólar barato son muy graves para la economía nacional. En el agro, los productores se han declarado en quiebra, la industria manufacturera pasa

por una situación igualmente dramática. Sectores tan emblemáticos como los textiles y las confecciones –también el calzado– están viviendo los coletazos de la revaluación, algo que ha sido calificado por analistas como insostenible. Ante esta realidad, 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 2013, cuando esta entidad aumentó hasta 30 millones de dólares diarios la compra de 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 sacar 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 que los capitales viajan detrás de los mercados que paguen mayores intereses.

En materia de renta, el documento de Regla Fiscal para Colombia 2010 había proyectado precios de los hidrocarburos y minerales a un nivel muy superior al que muestran actualmente. Uno de los casos más dramáticos se encuentra en el carbón, que en el 2011 rondaba los US\$120 por tonelada y en el 2013 apenas llegó a US\$75. En el petróleo, las cosas no son 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, su comportamiento le ha servido para mantenerse por encima de los US\$95. El gas, por su parte, cayó a US\$7.6 por British Thermal Unit (MMBTU), muy por debajo de los US\$14 MMBTU que se habían proyectado. Solamente, el oro tuvo un comportamiento al alza, al superar la barrera de los US\$1.600 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 (Martínez, Peña y Velásquez, 2011) había señalado que proyectar ingresos oficiales a partir de precios internacionales de minerales e hidrocarburos era un asunto riesgoso, debido a la volatilidad en los precios internacionales de los recursos naturales no renovables, aunado a la tasa de cambio, con lo que se crea una incertidumbre sobre los recursos reales que el país obtiene. 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.

Por el lado de la demanda las cosas tampoco pintan bien. Las proyecciones del Banco Mundial (BM) señalan que no hay indicios de reactivación en los países con mayor compra de productos extractivos: Europa y Estados Unidos siguen afrontando las consecuencias de la crisis financiera, y los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), que empujaron el crecimiento económico mundial en los últimos años, se desaceleraron, tal como lo señalaba el Reporte del Sector Extractivo 2011-2012 (2013, pg. 65). Hay que recordar que, de

Tabla 18. Proyecciones oficiales de precios internacionales de hidrocarburos y minerales, y precios reales 2011-2013

Producto	Proyectado 2011	Precio Real 2011	Proyectado 2012	Precio Real 2012	Precio Real 2013
Crudo WTI (US\$ Barril)	94	90	100	94	98
Carbón FOB (US\$ Ton)	100	89	100	70	75
Gas (US\$MMBTU)	14	9,8	14	8,6	7,6
Oro (US\$ Onza)	1.150	1.320	1.200	1.500	1.621

Fuente: Foro, Reporte sobre las Industrias Extractivas 2011-2012. Banco de la República. Estadísticas 2014. Banco Mundial. Reportes y Estadísticas. Minería. 2014

acuerdo con los datos del Banco Mundial para el 2014, 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 promedio del 11% en 2010 al 8,5% en 2012 y 7,4% en el 2013.

Tabla 19. Crecimiento económico BRICS y Colombia 2010-2013

País	2010	2011	2012	2013
Colombia	4,0	6,6	4,0	3,8
Brasil	7,2	2,7	1,2	0,9
Rusia	5,4	4,3	3,4	2,8
India	7,9	7,1	6,3	5,3
China	11	9,8	8,5	7,4
Sudáfrica	4,3	3,4	2,5	1,3

Fuente: Banco Mundial. Informes de Economía Mundial 2014. Análisis económicos de los BRICS. 2014. DANE. Cuentas Nacionales. Comunicados de Prensa. 2014.

El resultado de esta situación es el fin de los precios altos en los minerales y los hidrocarburos. Sin duda, un escenario negativo para los intereses del sector extractivo y la economía en general, que dependen de la llegada de inversión extranjera y la movilización productiva de las empresas que se encuentran en el país.

En cuanto a los recursos, el documento Estrategia Económica y Fiscal, del Ministerio de Hacienda (2010) había proyectado un total de COP\$ 33 billones en ingresos por concepto de dividendos de Ecopetrol e impuesto a la renta pagado por las empresas del sector para el período 2011-2013. Sin embargo, analizando los resultados reportados por esta entidad se encuentra que en ninguno de estos años se ha cumplido con la meta establecida. En cifras de recaudo real, el país ha llegado a COP\$ 30 billones, generando un déficit de COP\$ 2,7 billones que se suman a una balanza de pagos cada vez más desbalanceada, tal como se mencionó anteriormente.

Tabla 20. Ingresos del Estado generados por Ecopetrol (Impuesto de renta) 2011-2013. En COP\$ Miles de Millone

Año	Proyección Oficial	Recaudo Efectivo	Diferencia
2011	9.300	9.100	- 200
2012	11.400	10.300	- 1.100
2013	12.500	11.100	- 1.400
Total	33.200	30.500	- 2.700

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

Con el panorama descrito, el problema para el país no solamente se concentra en el déficit fiscal producido por los menores ingresos del sector extractivo; también tiene que ver con la disminución forzosa que el gobierno ha tenido que hacer en las inversiones dirigidas al cumplimiento de las metas del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 en materia social, empleo, infraestructura y equidad territorial que, de acuerdo con el Ministerio de Hacienda (2014), superó el 8% en el 2013; hay que considerar además el impacto sobre los recursos necesarios en infraestructura, innovación y tecnología para crear encadenamientos con otros sectores productivos, principalmente la industria y la agricultura, y, finalmente, aquellos que cubren la pretensión de construir clústers de alto valor agregado, con capacidad de producción de talla mundial.

En materia de regalías, las cuentas tampoco cuadran: la Estrategia Económica y Fiscal había previsto un total de COP \$42 billones hasta el año 2014, mientras que las estadísticas del Sistema de Información Minero Colombiano (SIMCO) hablan de poco más de COP\$ 40 billones que llegaron al Estado por este rubro. Es decir, COP\$ 1,5 billones menos. No en vano, la ANM lanzó un

control de advertencia al gobierno nacional por la situación, especialmente en carbón, donde las regalías disminuyeron en 51,6% en el primer trimestre del 2013. Un signo más de la desaceleración extractiva en el país que seguramente seguirá golpeando los propósitos establecidos por el nuevo sistema implementado en el país. (Portafolio, mayo 15 de 2013).

Con respecto al Sistema General de Regalías (SGR)⁶ vale la pena preguntarse sobre sus resultados en los dos primeros años de funcionamiento. El gobierno actual lideró la discusión y aprobación en el Congreso de una reforma a las regalías con cuatro propósitos: (I) nuevas reglas de juego para distribuir la bonanza extractiva a la nación, de manera que todos los territorios obtuvieran beneficios por este concepto; (II) incorporar los criterios de buen gobierno en la administración y ejecución de estos dineros; (III) mejorar la presentación de proyectos de manera que respondieran a criterios de desarrollo e impacto regional, competitividad e innovación; y, (IV) ahorrar parte de los ingresos para reducir la volatilidad cambiaria y garantizar la reconfiguración de la economía, una vez disminuyera la producción minera y de hidrocarburos.

¿Qué sucedió con estos propósitos? ¿Se avanzó en las metas establecidas? 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

⁶ El SGR fue aprobado mediante el Acto Legislativo 05 de 2011, su funcionamiento se establece en la Ley 1530 de 2012 y sus decretos reglamentarios. Para obtener más información, ver (Martínez, Peña y Velásquez, 2013). Reporte sobre las Industrias Extractivas 2011-2012.

Tabla 21. Regalías Pagadas por Sector Extractivo 2011- 2013/2014*

Año	Hidrocarburos	Minerales	Total	Real	Diferencia
2011	7.890	7.890	9.742	9.838	96
2012	8.550	8.550	10.681	10.481	- 200
2013 - 2014	16.410	16.410	20.737	19.245	-1.492
Total	33.750	33.750	42.060	40.308	-1.596

* A partir de 2013 el presupuesto del Sistema General de Regalías se decreta cada dos años.
Fuente: DNP, Presupuesto de regalías, Bogotá 2014.

distribución de recursos. El Departamento Nacional de Planeación (DNP), ha enfocado sus esfuerzos a demostrar que este esquema es equitativo y que los ingresos de los municipios aumentarán; en promedio, se calculó que las regalías para los departamentos productores pasarían de COP\$280 mil por habitante en el 2011 a COP\$298 mil en el 2012, y en el caso de los municipios no productores, de COP\$35 mil a COP\$117 mil por habitante; y que, además de las regalías directas, los municipios productores tendrían pleno acceso a los recursos de los fondos creados.

En términos concretos, hay que decir que el primer resultado del SGR es un cambio predecible: la disminución de las asignaciones directas y el aumento de las partidas indirectas dirigidas a los fondos creados⁷, tal como se aprecia en la tabla 22.

La baja en las regalías directas para entidades territoriales productoras, de transporte y puerto, ha generado gran incertidumbre para sus mandatarios y la comunidad. En general, en los territorios se habla de la falta de garantías para la continuidad de los programas prioritarios en salud, educación y agua potable, que se venían implementando con estos recursos. Además, hay que tener en cuenta las partidas y vigencias futuras comprometidas, lo que en definitiva puede traer como consecuencia una crisis fiscal de grandes proporciones.

Los resultados del Informe sobre la Situación de las Finanzas del Estado, elaborado por

⁷ El SGR tiene cinco fondos para la inversión con recursos de regalías indirectas: el Fondo de Compensación Regional, el Fondo de Desarrollo Regional, el Fondo de Ciencia y Tecnología, El Fondo de Ahorro y Estabilización y el Fondo de Ahorro Pensional Territorial. Para mayor información sobre cada uno de ellos, ver ver (Martínez, Peña y Velásquez, 2013). Reporte sobre las Industrias Extractivas 2011-2012

**Tabla 22. Distribución de Regalías Directas e Indirectas
2005 – 2013/2014.**

Año	Regalías Directas	Regalías Indirectas	Total de Regalías	% Regalías Directas	% Regalías Indirectas
2005	2.680	416	3.096	86,6	13,4
2006	3.433	547	3.980	86,3	13,7
2007	3.411	490	3.901	87,4	12,6
2008	4.677	600	5.277	88,6	11,4
2009	3.946	496	4.442	88,8	11,2
2010	4.414	573	4.987	88,5	11,5
2011	6.459	823	7.282	88,7	11,3
2012	3.001	7.277	10.278	29,2	70,8
2013/ 2014	4.130	15.111	19.241	21,5	78,5

←
Antes de
la reforma

↑
Después
de la
reforma

la Contraloría General de la República en 2013, le dan la razón a las preocupaciones señaladas. Indica la Contraloría que el 52% de los municipios que recibían regalías directas disminuyeron sus inversiones en sectores estratégicos de desarrollo ante la falta de recursos financieros; además, el 38% están en riesgo de desfinanciamiento. El DNP ha respondido a esto planteando que si bien se han disminuido estos recursos, todos los municipios tienen la posibilidad de participar en los fondos creados con la presentación de proyectos, algo que no ha logrado controlar el descontento en algunas regiones del país.

En cuanto a la asignación de regalías, el objetivo del SGR es priorizar la distribución de recursos en municipios y departamentos con mayores indicadores de pobreza y

Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Con ello se quiere mejorar las condiciones de desarrollo de estos territorios, disminuir las inequidades que existen entre las regiones del país y fomentar la competitividad y el capital humano⁸. Sin embargo, al analizar el comportamiento de recursos girados a los OCADS regionales a través del Fondo de Compensación Regional se encuentra que los de menor inversión son aquellos localizados en el Pacífico, el Centro Sur y los Llanos Orientales, precisamente donde se encuentran las comunidades con las estadísticas más altas en pobreza y exclusión. Evidentemente, esto no contribuye a la convergencia y la equidad nacional.

Tabla 23. Distribución de Regalías por el Fondo de Compensación Regional. OCADS Regionales 2012 – 2013/2014

Regional	2012	2013-2014	Total	%
Caribe	537.134	1.159.109	1.696.243	30,1
Centro Oriente	325.335	972.019	1.297.354	23,0
Eje Cafetero	312.734	648.321	961.055	17,1
Pacífico	183.356	488.378	671.734	11,9
Centro Sur	180.874	378.075	558.949	9,9
Llanos	137.406	312.532	449.938	8,0
Total	1.676.839	3.958.434	5.635.273	100,0

Fuente: DNP, SGR. Distribución. En COP\$ Millones y %.

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 para definir las áreas prioritarias de inversión con dichos recursos. La principal

⁸ La figura creada para garantizar estos propósitos son los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCADS), encargados de aprobar proyectos de inversión en Fondos de Desarrollo Regional y Compensación Regional. Existen OCADS municipales, departamentales y 6 regionales que agrupan áreas geográficas del país. Para el tema de Ciencia y Tecnología se creó un OCAD particular.

preocupación es que la reforma le otorga mayor poder de decisión a los departamentos y al gobierno central. La Corte Constitucional intervino en el asunto a través de la Sentencia C-624 de 2013, que declaró inexecutable el artículo 32 de la Ley 1606 de 2012 que exigía el voto favorable del Gobierno para aprobar los proyectos financiados con recursos del Sistema General de Regalías y designar la entidad pública ejecutora. Era un poder de veto sobre las regiones.

De acuerdo con el comunicado de prensa de la sentencia, la disposición limitaba desproporcionadamente los principios de autonomía y descentralización de los entes territoriales y desconocía la participación efectiva de éstos en la toma de decisiones sobre la inversión de dichos recursos, especialmente los destinados a promover el desarrollo local. Adicionalmente, el fallo señala que la disposición no da igual trato a las regiones en el escenario de los OCADS con respecto al ejecutivo, sino que establece un poder de veto de éste en materia de desarrollo que le facilita imponer su voluntad, lo que le impide a ellas gestionar sus intereses y defender sus prioridades. (La Opinión, octubre 4 de 2013).

Sobre los criterios de buen gobierno y la eficiencia, en el 2013 apareció el primer Ranking Departamental de Gestión de las Regalías (Centro de Asuntos Políticos, 2014)⁹ con los siguientes resultados: cerca del 15% de los departamentos se clasifican como críticos, el 79% como rezagados y el 6% en transición. No existe ningún caso avanzado o exitoso.

⁹ Este ranking mide aspectos como transparencia, efectividad, acceso a recursos y cobertura del SGR.

en el Fondo de Ciencia y Tecnología. Las expectativas que se crearon con este fondo fueron grandes, en primer lugar porque Colombia no contaba con una figura de este tipo y menos con un presupuesto que supera el COP\$ 1 billón cada año; en segundo lugar, el gobierno señaló que esta era la forma de igualar a países de la región en la inversión destinada a ciencia y tecnología: mientras que el país dedica el 0,1% del PIB a este tema, en Argentina el monto adjudicado supera el 0,4% y en Brasil el 0,9%; en tercer lugar, el DNP se comprometió a asignar recursos al fortalecimiento de áreas que contribuyeran a mejorar la apropiación del conocimiento en el área productiva, la academia y sectores estratégicos como la biotecnología, lo que fue bien recibido por centros académicos y gremios privados del país.

el fortalecimiento de esta entidad, lo que generó el retraso en la revisión que superará los tres meses en la mayoría de las ocasiones, según un estudio de la Universidad Nacional (2013); además, el DNP plantea que una parte importante de la culpa se encuentra en las regiones que no presentan proyectos, y los que se registran en su mayoría carecen de la calidad requerida. También se habla de que esta es la consecuencia de no contar con una política de ciencia y tecnología, que defina áreas prioritarias de inversión, modalidades de integración entre las entidades nacionales y los gobiernos locales y estrategias para fortalecer el conocimiento en la sociedad y la educación. Finalmente, desde organizaciones como Razón Pública (2014), se afirma que existe el peligro de que este fondo sea utilizado con fines politiqueros en las regiones y pierda el objetivo para el cual fue creado.

Tabla 25. Avance en la gestión de regalías, Fondo de Ciencia y Tecnología 2013. Número de proyectos presentados

OCAD Regional	Presentados	Aprobados	Ejecución	% Eficiencia
Eje Cafetero	316	91	53	16,8
Centro Oriente	245	71	39	15,9
Caribe	179	51	26	14,5
Centro Sur	147	38	21	14,3
Llanos	117	21	15	12,8
Pacífico	98	9	4	4,1
Total	1.102	281	158	13,1

Fuente: Colciencias. Regalías para Ciencia, Tecnología e Innovación. 2014

A pesar de lo anterior, los resultados muestran que la eficiencia en la adjudicación de recursos a través de este fondo no sobrepasó el 13% en el 2013, según con los registros de Colciencias (2014)¹⁰. Es evidente la falta de recursos para

Finalmente, sobre el propósito de ahorrar parte de los recursos de regalías, la percepción de los mandatarios locales es que esta reforma se utilizó para quitarles recursos y trasladarlos a las cuentas del gobierno central para cubrir el desfinanciamiento fiscal. Para el período 2013-2014, el Fondo de Ahorro y Estabilización Económica y el Fondo de Pensiones Territoriales

¹⁰ Esta entidad preside la comisión rectora encargada de recibir los proyectos para ciencia y tecnología, y reportar su viabilidad para la aprobación y ejecución.

(FPT) se llevan el 35% de las regalías. Lo que en términos absolutos representa cerca de COL\$3 billones. Con esto, aumentará la dependencia de la mayoría de entidades territoriales del centralismo estatal, lo que conducirá a que la brecha interregional se ensanche.

3. LO QUE QUEDA DEL ANÁLISIS REALIZADO

El país entró en agosto de 2013 al último año del gobierno Santos. En 2014 tendrá lugar una elección que pone en juego la figura de la reelección presidencial y la construcción de un nuevo plan de desarrollo. En esta coyuntura es importante realizar un balance sobre lo que ha dejado la bonanza minero-energética y considerar su papel en el desarrollo del país. Como se ha mostrado en este documento, el sector extractivo en el 2013 se desaceleró, el ciclo de precios altos de las materias primas llegó a su fin, la inversión extranjera disminuyó y los sectores productivos intensivos en capital y mano de obra no han superado su propia crisis. El reto en estas circunstancias consiste en reevaluar la construcción de un modelo que se sustenta en una actividad tan volátil y conflictiva como es la minería y los hidrocarburos, articular el sector a otros sectores de la economía, considerar la construcción de una visión integral que permita recuperar la dinámica perdida de la industria y la agricultura mediante políticas de diversificación económica y generar alternativas en el campo de la competitividad y la innovación.

Por el lado de las regalías, estas soportan la apuesta del Estado para generar desarrollo y equidad a través de los recursos de la minería y los hidrocarburos. Sin embargo, no han pasado dos años de la creación del SGR y ya se habla de una nueva reforma. En estas circunstancias,

los municipios quedarían con tres sistemas, el que prevalecía hasta el 2011 con dineros del Fondo Nacional de Regalías, que todavía se encuentra en funcionamiento, el nuevo modelo aprobado en el 2012 y el que se elija si prospera la idea de un cambio normativo. Sin duda este no es el mejor camino para el país, caracterizado por entidades territoriales institucionalmente débiles, a las que les cuesta adaptarse a transiciones de la mecánica pública.

¿Qué se puede hacer en estas condiciones? Un tema prioritario es la implementación de mecanismos de escalonamiento en las regalías, que permitan aumentar el presupuesto público en épocas de ciclos altos de producción y precios de los recursos naturales no renovables. También es necesaria la discusión sobre el monto de la liquidación y su verificación, para garantizar el pago justo por parte de los operadores privados. Otro asunto importantes es el acompañamiento a los municipios y departamentos para que aumenten sus capacidades y conocimientos sobre las oportunidades y los requisitos que exigen los fondos creados con el SGR. Esto debe ir de la mano con el control social ejercido por las comunidades y organizaciones a la asignación y ejecución de los recursos aprobados con regalías, la construcción de una visión sobre los sectores y las áreas a las que el país debe apostarle en ciencia e innovación.

Por último, un asunto desapercibido es el de las partidas asignadas al Fondo de Ahorro y Estabilización, que exige al país un consenso sobre las inversiones que se deben realizar para el desarrollo en la etapa de declive de la bonanza minero-energética que, según se planteó en este documento, parece que se adelantó a las proyecciones del gobierno.

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. Bogotá.
- ANDI (2009), La Cadena de los Hidrocarburos: Una oportunidad para la Industria Colombiana. Bogotá.
- Asociación Colombiana de Petróleo (2013). Estadísticas Petróleo en Colombia. Bogotá.
- Banco de la República (2013), Estadísticas Sector Externo. Importaciones y Exportaciones. Balanza de Pagos, Bogotá.
- British Petroleum. (2014). World Energy. BP Statistical Review, 2013. Disponible en: 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. Santiago.
- Corden, W.M.; Naylor, 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". Bogotá. Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/pnd/pnd20102014.aspx>
- Garay L. J. (compilador) (2013), Minería en Colombia. Fundamentos para Superar el Modelo Extractivista. Bogotá: Contraloría General de la República. Imprenta Nacional.
- Martínez, M., Peña J. y Velásquez F. (2013), El Sector Extractivo en Colombia 2011-2012. Bogotá.
- 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, Bogotá. Disponible en: <http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/SaladePrensa1/ReglaFiscal>
- _____ (2010), Estrategia Económica y Fiscal 2010-2014. Proyección de Ingresos, Bogotá.
- Ministerio de Minas y Energía (2013), Cifras y Estadísticas sobre Minería. Bogotá
- Ocampo, José A. (2008), "El Auge Económico Latinoamericano". En: *Revista de Ciencia Política*, Vol. 28, No. 1. Pg. 7-33. Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago.
- Sachs J, Bruno M (1982), *Economics of Worldwide Stagflation*. Harvard University Press.
- Ronderos M (2012). ¿A quién le pertenece el oro en Colombia? *La Silla Vacía*. Disponible en: <http://www.lasillavacia.com/historia/quien-le-pertenece-el-oro-en-colombia-30930>
- SÁNCHEZ J. (2012), Los Efectos de la Minería Canadiense en Colombia. Bogotá: CINEP.
- Semana (2013). La Otra Guerra de la Economía Colombiana. Edición Online, Febrero 2..
- SIMCO. Estadísticas Minería. Producción Nacional por Producto. Oro.

CAPÍTULO 4

**Colombia:
contenido local y
responsabilidad
social empresarial en
el sector extractivo**

Colombia lleva más de una década impulsando el modelo extractivista bajo un enfoque rentista¹. Los gobiernos de turno sin excepción, han planteado que esta actividad generará ingresos para el desarrollo del país y de su población, a través de recursos directos, regalías y programas de Contenido Local y Responsabilidad Social Empresarial (en adelante CL y RSE)².

A pesar de esto, se observa en el territorio un incremento en la movilización y protesta social frente a la operación extractiva en el territorio³. Esta tendencia ha contribuido a

1 El sector viene incrementando su participación en el PIB, en las exportaciones y en la inversión extranjera directa. Las proyecciones oficiales (Banco de la República, Regla Fiscal 2010) para los próximos años sugieren que Colombia aumentará su producción y se convertirá en uno de los países con mayor influencia en Latinoamérica en materia de desarrollo minero y de hidrocarburos.

2 Por CL se entiende el conjunto de beneficios que dejan las empresas extractivas en la economía local, tanto en el empleo como en la contribución a la diversificación de la canasta productiva y la generación de una base empresarial articulada a procesos de competitividad territorial. Estas acciones deben tener en cuenta las diferentes escalas de intervención que tiene la actividad extractiva en su área de influencia directa, en la provincia o región y en la capital de departamento.

En cuanto a la RSE, se considera la acción (económica, social, ambiental, institucional) de la empresa en el escenario local que busca generar oportunidades de desarrollo para la población, con un enfoque de desarrollo sostenible, concertado con las comunidades y las autoridades, articulado a los planes de desarrollo municipal como instrumento de política pública. Estas acciones, deben darse en el marco de la transparencia y el control social, y deben incorporar indicadores de medición de largo plazo para identificar los cambios sociales y económicos generados en el territorio

3 De acuerdo con el ALOP (2014). Las demandas de la población responden a la heterogeneidad de la base social asentada en los territorios. Algunas comunidades indígenas y campesinas rechazan la presencia del extractivismo y exigen la suspensión definitiva de sus actividades debido al nivel de afectación en las formas de organización social y económica tradicional, al medio ambiente, el despojo de tierras, y la amenaza a las principales fuentes de agua. Por otra parte, líderes comunitarios, organizaciones sociales, sindicatos y pequeños productores, si bien no exigen el cese de las operaciones extractivas sí cuestionan sus prácticas e impactos directos. Con esto buscan reivindicar el compromiso de la minería y los hidrocarburos con las comunidades locales, como condición básica para su extensión y profundización productiva. Para ver más sobre el tema consultar. <http://www.alop.org.mx/?q=informe-democracia-y-desarrollo-2012-2013>

plantear el debate público sobre el aporte que debe realizar el sector al desarrollo local. Además, se habla de asuntos como la debilidad institucional para regular esta actividad, la inexistencia de un marco normativo que defina reglas de juego para los actores involucrados, la desarticulación entre los distintos niveles de gobierno y la falta de un sistema de seguimiento para evaluar los resultados de estas intervenciones.

Con la intención de aportar elementos de discusión sobre el tema, este capítulo tiene como objetivo examinar el contexto actual de los programas de CL y RSE que llevan a cabo las industrias extractivas (minería e hidrocarburos) en el país. Para ello, el documento se divide en cuatro secciones: La primera, aborda el marco normativo que regula estos programas, la segunda, examina los acuerdos y estándares internacionales que buscan generar prácticas sostenibles por parte de los operadores privados. La tercera realiza un balance sobre las acciones de CL y RSE ejecutadas por las empresas del sector que desarrollan su actividad en el contexto nacional. Finalmente, se plantean los principales hallazgos de un estudio de caso realizado en el que se señala la manera como se llevan a cabo estas acciones en el territorio, las formas de intervención, el relacionamiento entre actores y la percepción que tiene las autoridades locales y las organizaciones sociales sobre la industria extractiva. El caso seleccionado es el de Pacific Rubiales en el Departamento del Meta⁴.

4 Este documento se basa en la investigación sobre Impacto Económico Local de las Industrias Extractivas en Colombia, realizada por el Observatorio de las Industrias Extractivas de la Fundación Foro Nacional por Colombia, con el apoyo de Natural Resource Governance Institute (NRGI) y la Fundación Ford.

1. LA NORMATIVIDAD EN COLOMBIA EN MATERIA DE CL Y RSE

La Constitución de 1991 estableció en el país el principio filosófico de la función social de la propiedad para imponer al titular del dominio obligaciones en beneficio del interés general. Bajo esta perspectiva la empresa se entiende como una actividad económica que persigue el lucro y la ganancia, pero también como un actor que debe aportar al desarrollo socioeconómico de la población, la protección de los recursos naturales y la competitividad territorial.

“Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social. La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal le es inherente una función ecológica” (Artículo 58, Constitución Política de Colombia, 1991)

“La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial”. (Artículo 333, Constitución Política de Colombia, 1991)

A pesar de estos principios constitucionales, Colombia no cuenta con un marco normativo

y de política que regule de manera clara los programas de CL y RSE de las empresas mineras y de hidrocarburos. Tan sólo existen algunas leyes generales, metodologías y acuerdos firmados por el país que se aplican para el sector extractivo en asuntos específicos, los cuales aún siguen siendo voluntarios en la mayoría de los casos.

En minería, la Ley 685 de 2001 (Código Minero) contiene las principales disposiciones que rigen hasta hoy los programas de CL y RSE que ejecutan las empresas en el territorio. Esta Ley tiene un capítulo dedicado a los aspectos sociales de la intervención, en el que se establecen tres elementos de importancia: el primero tiene que ver con el derecho al trabajo de la población ubicada en las zonas cercanas a las explotaciones mineras y de hidrocarburos (Artículos 251, 253 y 254). El segundo, es la transferencia de tecnología. La Ley faculta a las empresas extractivas con trayectoria y capacidad técnica demostrada para establecer, con la autorización previa de la autoridad minera, planes y programas concretos de modernización, estructuración o reconversión de pequeñas explotaciones de terceros, de asistencia jurídica o técnica, en convenio con universidades debidamente reconocidas, con el objeto de mejorar su eficiencia y nivel de crecimiento (Artículo 251). Y el tercero, se refiere a las obras, instalaciones y programas comunitarios realizados en los municipios que cuentan con trabajos de explotación minera. En este caso plantea que el Estado a través de las entidades nacionales y los operadores de concesionarios privados puede establecer acuerdos sobre la prioridad de las acciones de impacto local que se ejecutan en el territorio nacional (Artículo 256).

En los siguientes años, se hicieron algunos intentos de reglamentar el alcance y el enfoque de los programas de CL y RSE en el sector. Producto de estos esfuerzos, en el 2010 se formuló el proyecto de ley 70 y se incluyeron algunos artículos en esta materia en la Ley 1382, que reformaba el Código Minero de 2001. Sin embargo, estas iniciativas no llegaron a ser implementados en el país; el primero, no fue aprobado por el Congreso, mientras que la segunda fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional por no haber surtido el proceso de consulta previa para su discusión.

El Proyecto de Ley pretendía aumentar la integralidad y el impacto de las acciones de RSE de las empresas privadas a partir del diseño, desarrollo y puesta en servicio de políticas, planes, programas, proyectos y operaciones que permitieran el logro de objetivos sociales. Además, se enfocaba en aspectos como la protección de la niñez, la erradicación del trabajo infantil, la pobreza, el respeto de los Derechos Humanos y la prevención y la reparación de los daños ambientales. A su vez, diferenciaba unidades productivas por su tamaño, imponiendo al Estado la obligación de acompañar la incorporación del enfoque socialmente responsable en empresas pequeñas y medianas. Particularmente, incluía una serie de beneficios por el cumplimiento de derechos de los trabajadores y el aporte al desarrollo en las áreas de influencia. Adicionalmente, por primera vez en el país se crearía una organización con capacidad de expedir directrices en la materia, realizar el seguimiento a las acciones implementadas por las empresas y definir sanciones por el incumplimiento de las prácticas definidas por la Ley.

En cuanto a la Ley 1382 de 2010, partía de un principio básico: los operadores de minería e hidrocarburos debían promover y efectuar actividades de CL y RSE bajo el enfoque del desarrollo humano sostenible. Propondría por comportamientos voluntarios, socialmente responsables, a partir de políticas, planes, programas y proyectos que permitieran el logro de objetivos sociales para el mejoramiento de la calidad de vida de la población y la prevención y reparación de los daños ambientales en las regiones, subregiones o zonas de influencia. La norma obligaba a las empresas mineras a definir los impactos generados en el territorio por cada una de las actividades de la cadena productiva y a establecer compromisos específicos con las comunidades sobre la generación de alternativas sociales, económicas y productivas para contribuir a la equidad y la justicia social. Estas acciones debían tener un componente participativo en su definición y seguimiento y un marco de regulación y control por parte de la autoridad minera.

Esta ley marcaba un avance importante en aclarar las obligaciones que debían cumplir las empresas, adoptando una visión integral sobre el papel de la minería y las empresas en el desarrollo de los municipios y departamentos. No obstante, su operacionalización fue de tan sólo dos años, pues la inexecutable dictada por la Corte entró en vigencia en 2013. Este tiempo fue muy corto para observar los beneficios que traería esta nueva ley. Así, se regresó al anterior Código (2001), retrocediendo los pasos ya dados.

En los hidrocarburos la normatividad relacionada con el CL y la RSE cuenta con algunos avances adicionales. La autoridad

ambiental es la encargada de verificar los compromisos relacionados con la inversión social de los operadores privados que cuentan con contratos de concesión E&P y TEA⁵, creados por la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH)⁶. Esta entidad, además, mediante el Acuerdo 05 de 2011, obliga a las empresas a realizar Programas de Beneficio de las Comunidades (PBC) en el área de influencia de los contratos hidrocarburíferos, cumpliendo con cuatro parámetros:

(I) Asegurar la participación ciudadana conforme a los preceptos constitucionales, en la definición y seguimiento de los PBC del área de influencia directa; (II) la caracterización integral del entorno social, cultural y económico de las áreas de los territorios en los cuales se realiza una operación extractiva, garantizando la coherencia entre los PBC, los estudios de impacto ambiental y los Planes de Manejo Ambiental y Gestión Social, requeridos por la autoridad ambiental; (III) los PBC deben enmarcarse bajo los criterios de transparencia y respeto por los derechos humanos y por los derechos de las minorías reconocidas en la ley tratados internacionales sobre la base de la información clara y la participación de

estas comunidades; (IV) los PBC tienen que estar en armonía con los Planes de Desarrollo Municipal, Planes de Vida y de Ordenamiento Territorial y dentro del concepto de desarrollo sostenible frente al uso de los recursos naturales. (INDEPAZ, 2013, p. 67).

El cumplimiento de los PBC está sujeto a las negociaciones que establezca la ANH con la empresa interesada en participar de los contratos de concesión. Los acuerdos que se establezcan deben quedar implementados en la estrategia de RSE del operador privado y su modificación es definida por un Comité Directivo independiente que estudia su viabilidad e impactos en términos de la disminución de las inversiones sociales y las acciones que se realizan en el territorio. Finalmente, la adopción de los criterios mencionados por parte de las empresas es un elemento que la ANH tiene en cuenta en el momento de la adjudicación de nuevos bloques de exploración y explotación.

A pesar de lo anterior, aún no existe en el país un análisis sobre las inversiones que realizan las compañías hidrocarburíferas a través de los PBC; tampoco se tiene conocimiento sobre las empresas sancionadas por incumplir con las obligaciones en materia de inversión social. Adicionalmente, no es claro el alcance de que tienen esta clase de programas y su relación con el CL y la RSE. Por esa razón, la Defensoría del Pueblo (2012, p. 18) afirma que en no pocas ocasiones terminan por ser iniciativas aisladas que no se encuentran articuladas al modelo de gestión del particular y mucho menos a un enfoque de sostenibilidad que garantice el desarrollo de las regiones productoras. También se encuentra el tema

5 Las empresas que firman contratos de Exploración y Producción (E&P) y Evaluación Técnica (TEA) deben elaborar Planes de Manejo Ambiental y Gestión Social para obtener la licencia ambiental. Este documento además de señalar las obligaciones del operador frente a la protección del medio ambiente y el territorio donde realiza la explotación, también fija las actividades que debe desarrollar en el campo de las inversiones sociales, económicas y de sostenibilidad que minimicen los impactos generados y contribuyan a aumentar las condiciones de vida de la población local.

6 El Decreto-Ley 1760 de 2003 le asigna la función a la ANH de administrar las áreas hidrocarburíferas de la nación y su asignación para la exploración y explotación.

de la comunicación con los grupos de interés: si bien es un avance el conceder importancia a la participación de las comunidades y las autoridades locales en los PBC, esta se realiza en fases posteriores a su definición, lo que le resta poder de incidencia en la garantía de sus derechos y la verdadera capacidad de integrar estas acciones con instrumentos de planeación en el territorio.

2. LOS ACUERDOS Y LAS CERTIFICACIONES INTERNACIONALES

Ante los vacíos normativos descritos y la escalada de la protesta social frente al avance de la minería y los hidrocarburos en el territorio, el gobierno nacional y las empresas extractivas han acogido a cuentagotas una serie de acuerdos y certificaciones internacionales de calidad y sostenibilidad. Estos mecanismos consisten en la integración de principios de transparencia, promoción de los derechos humanos y el desarrollo sostenible a la estructura administrativa y de gestión productiva, a cambio de añadir valor adicional en el mercado internacional a los productos exportados. En general, el mecanismo de adhesión es de dos tipos: el primero tiene como interlocutor directo al Estado colombiano; el segundo, va dirigido de manera directa a las empresas, independientemente del territorio en el que ejecuten su función económica.

Como ejemplo del primer mecanismo, se encuentra el Pacto Global de 1999, al que Colombia adhirió en el año 2004. Este acuerdo propone un decálogo de principios que van desde el respeto y la defensa de los derechos humanos, la prácticas laborales justas, la erradicación del trabajo infantil, hasta la

inclusión de la perspectiva de género y las prácticas ambientales responsables. Con esto se busca que los sectores empresariales, incluyendo la minería y los hidrocarburos, participen de manera más activa en el desarrollo del país. El Estado colombiano, como garante del proceso, tiene la función de promover en las actividades económicas los principios señalados y generar los espacios de información y diálogo para que las empresas decidan adherirse al Pacto Global. Cuando lo hacen, se comprometen a incorporar en sus balances anuales un capítulo dedicado a las acciones de sostenibilidad que ejecutan. El sello verde es otro caso. Colombia fue uno de los primeros países de Latinoamérica que incorporó el sello ambiental en el año 2007 con el ánimo de generar un instrumento que busca fomentar en el mercado internacional productos nacionales con normas ambientales adecuadas y características en pro del desarrollo sostenible.

Entre los principios y estándares aplicados a la empresa privada, uno de los más importantes es el Global Reporting Initiative (GRI). Esta iniciativa plantea unos elementos mínimos que debe tener los reportes de CL y RSE ejecutados por el sector privado. Para el caso de las empresas extractivas señala que deben especificar de manera clara el avance en las condiciones económicas, sociales y ambientales que producen en los territorios donde tienen su operación. El GRI publica anualmente un informe mundial con los resultados obtenidos por las empresas que se vinculan a esta metodología, la cual se convierte en un sello de garantía consultado por gobiernos y grupos de interés en Europa y Norteamérica en el momento de adquirir productos, servicios y materias primas en el mercado internacional.

Otro ejemplo de estándares de sostenibilidad aplicados a la acción empresarial en el país es la norma SA-8000 del Social Accountability International (SAI), la cual se basa en las convenciones de derechos humanos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Convención de la ONU de los Derechos del Niño. Desde el 2007 esta organización ofrece una certificación a las empresas que alcancen un ambiente laboral seguro y saludable para sus empleados, es decir, la prevención del trabajo infantil, de la explotación humana y la discriminación de género, la libertad de asociación, los derechos a la negociación y la calidad en la seguridad industrial. Al igual que en el caso anterior, para el caso de las empresas extractivas esta certificación mejora las condiciones para la venta de minerales e hidrocarburos, principalmente en el escenario europeo.

Estos principios fueron recopilados en la ISO 26000 que es aplicada en el país desde el año 2010 a través del Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación ISO (ICONTEC). Allí se señala que las empresas, independientemente de la labor productiva que realicen, deben cumplir su función productiva sin poner en peligro el medio ambiente y las condiciones de vida de la población. Desde este punto de vista ofrece una orientación al sector privado sobre la manera como debe incorporar estos principios en los sistemas, prácticas y procesos de organización. Las empresas que elaboran sus informes bajo esta orientación son auditadas por organismos internacionales como la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en el tema de las condiciones de empleo, la Oficina del Pacto Mundial de las Naciones Unidas (UNGCO) y la Organización para la

Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

3. UN BALANCE DEL CL Y LA RSE EN EL SECTOR EXTRACTIVO

En los últimos años, el rol asignado por los gobiernos a las empresas mineras y de hidrocarburos ha cambiado hasta convertirse, como ya se señaló, en el sector con mayor dinamismo de la economía por su nivel de producción, crecimiento y participación en la inversión extranjera y las exportaciones. A esto se suma el hecho de que mediante instrumentos de política se plantea la consolidación del sector en el largo plazo⁷.

Ante este reto, las empresas extractivas han entendido que el enfoque de CL y la RSE exige cambios en la planificación estratégica de sus operaciones, los cuales deben reflejarse en la organización de manera integral, en parte de su misión, visión y valores corporativos, en las políticas que se adoptan y en las decisiones éticas que se toman en la cadena de valor (proveedores, contratistas, socios comerciales) y en la manera como sus actividades se reflejan en el entorno local (Jiménez, 2012, p. 13).

Además, las empresas tienen cada vez más claro que su posicionamiento en el país debe partir de una estrategia de información. Por ello, han ampliado su presencia en medios de comunicación; además, existe un acuerdo cada vez más aceptado en la industria extractiva sobre la necesidad de unir esfuerzos para aumentar su capacidad de incidir en la toma de decisiones de los gobiernos frente a la regulación de la minería

⁷ DNP. Visión Colombia 2019. Economía.

y los hidrocarburos. Esto explica la aparición o el fortalecimiento de organizaciones de empresas como el Sector de Minería a Gran Escala (SMGE), Asomineros (hoy reunidos en la Asociación Colombiana de Minería - ACM) y la Asociación Colombiana de Petróleo (ACP), por mencionar algunas.

La consecuencia de esto es un sistema amplio de programas de CL y RSE que actúa sobre seis componentes estratégicos: la oferta de empleo, el capital humano, la dotación de servicios e infraestructura, los encadenamientos productivos, la preservación del medio ambiente y la relación con comunidades étnicas (Tabla 1).

Tabla 1. Componentes y variables comunes en las estrategias de RSE y CL implementadas por las empresas extractivas en Colombia

Componente	Variables
Relaciones laborales	Oferta de puestos de trabajo en condiciones de calidad
	Política de contratistas
	Participación en algunas tareas de formación para ampliar la calidad de la mano de obra local en áreas específicas de la industria extractiva
Capital humano	Educación para la inclusión social
	Cultura y recreación
	Sistemas de información e innovación
Encadenamientos Productivos	Desarrollo de competencias para el emprendimiento
	Apoyo a proyectos de integración tecnológica y formación de clúster alrededor de la actividad extractiva
	Fortalecimiento de proyectos de agricultura y ganadería para campesinos y pequeños productores
	Apoyo para aumentar su capital de inversión y de trabajo de proyectos productivos, fortaleciendo las características humanas, administrativas y productivas de calidad y productos actualizados que garanticen su demanda y aceptación del consumidor
Dotación de servicios para el desarrollo de la población	Pavimentación de vías internas
	Construcción de infraestructura para la oferta de servicios y rehabilitación de equipamiento urbano y rural existente
	Mejoramiento del alcantarillado sanitario y las plantas de tratamiento
	Apoyo a la construcción de vivienda de interés social
	Fortalecimiento del Programa de protección ambiental
	Implementación de acciones de reforestación
	Disminución de impactos ambientales en la operación
Relación con comunidades étnicas	Programas de etnoeducación
	Proyectos productivos
	Apoyo en la construcción de infraestructura básica
	Fortalecimiento de espacios de diálogo y concertación

Fuente: Elaboración propia a partir de los informes de sostenibilidad de las empresas extractivas agrupadas en el SMGE, Asomineros y la Asociación Colombiana de Petróleo. 2013.

¿Cuál es el monto de recursos que las empresas destinan a programas de CL y RSE? ¿Qué variación ha tenido el nivel de inversión social en los últimos años? ¿A qué sectores se dirigen estos recursos? Con el propósito de responder estas preguntas se presenta a continuación un análisis para el período 2005-2012.

Las cifras oficiales aportadas por el Ministerio de Minas y Energía y los balances de gestión anual de las empresas extractivas agrupadas en la SMGE, Asomineros y la ACP, señalan que en el 2012 la cifra de inversión en programas de RSE y CL en los territorios en los que tienen operación superó el billón e pesos. Esta cifra es superior en 190% a los recursos destinados para este fin en el 2005 cuando apenas eran de \$345.000 millones. En total para este período el monto de inversión total fue de \$5.4 billones (tabla 2).

Tabla 2. Inversión de las empresas extractivas en Colombia en programas de RSE y CL, 2005-2012.
Millones de pesos

Año	Monto Invertido
2005	345.000
2006	427.000
2007	512.000
2008	658.000
2009	734.000
2010	818.000
2011	911.000
2012	1.000.000
Total	5.405.000

Fuente: Ministerio de Minas y Energía. Informe Social del Sector Minero Energético.

Por sectores se destaca la mayor participación de programas de CL y RSE de las empresas petroleras que en conjunto aportaron el 64,4% del monto señalado anteriormente, lo que en términos absolutos representa \$3.4 billones (Tabla 3). Las empresas mineras, por su parte, aportaron el 35,6% de los recursos, esto es \$1,9 billones.

Tabla 3. Inversión de las empresas extractivas en Colombia en programas de RSE y CL por sector, 2005-2012.
Millones de pesos

Año	Monto Invertido	Petróleo	Minería
2005	345.000	216.000	129.000
2006	427.000	295.400	131.600
2007	512.000	345.600	166.400
2008	658.000	435.700	222.300
2009	734.000	486.200	247.800
2010	818.000	517.100	300.900
2011	911.000	565.900	345.100
2012	1.000.000	621.300	378.700
Total	5.405.000	3.483.200	1.921.800

Fuente: Ministerio de Minas y Energía. Informe Social del Sector Minero Energético.
SMGE, Asomineros, ACP. Informes de Gestión Anual

En cuanto a la participación de los territorios en los programas de CL y RSE implementados por las empresas extractivas en el período, se destaca la mayor participación de la Región Andina con el 40% de los recursos, seguida de la Región Caribe con el 28% y los Llanos Orientales con el 27%. Por el contrario, el Pacífico y la Orinoquía tienen la menor gestión de montos: en conjunto tan sólo representan el 3% (Tabla 4).

Tabla 4. Inversión de las empresas extractivas en Colombia en programas de RSE y CL por regiones, 2005-2012. Millones de pesos

REGIÓN	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total
Región Andina	151.218	181.327	218.943	261.936	302.647	316.461	354.719	388.721	2.175.972
Región Caribe	91.452	122.596	159.321	198.214	223.591	232.257	247.458	259.736	1.534.625
Llanos Orientales	74.941	98.215	108.746	173.875	186.421	248.523	288.117	330.066	1.508.904
Región Pacífica	18.414	17.221	17.531	16.724	15.318	14.642	14.315	14.752	128.917
Orinoquía	8.975	7.641	7.459	7.251	6.023	6.117	6.391	6.725	56.582
Total	345.000	427.000	512.000	658.000	734.000	818.000	911.000	1.000.000	5.405.000

Fuente: Ministerio de Minas y Energía. Informe Social del Sector Minero Energético. SMGE, Asomineros, ACP. Informes de Gestión Anual

Sorprende que la Región Andina, que tradicionalmente es la zona con los indicadores de calidad de vida de mejor comportamiento, sea la que recibe mayores recursos, mientras que la Región Pacífica y la Orinoquía, que tienen graves problemas de pobreza, cuentan con unos montos mínimos de inversión. Así, las inversiones de CL y RSE en el sector no cumplen con el principio de equidad territorial. Tienen un carácter regresivo.

Parte de esta tendencia tiene su explicación en la ubicación de los proyectos mineros y de hidrocarburos, que se concentran precisamente en la Región Andina, el Caribe y los Llanos Orientales. Esta última región ha tenido un crecimiento progresivo en inversión social por cuenta de su participación progresiva en la producción de petróleo. Por el contrario, en el Pacífico la minería se desarrolla en su mayoría de manera informal por empresas pequeñas y mineros

tradicionales. En la Orinoquía la situación es de minería ilegal, excepto los departamentos del Putumayo y Caquetá, en donde se han descubierto reservas de hidrocarburos que apenas están en etapa pre-operativa o en inicio de explotación.

Examinando los sectores de inversión, la mayor participación se dirige al componente de relaciones laborales, manejo de contratistas y promoción de proveedores, con el 27%. Sigue el apoyo a proyectos productivos (24%), la dotación de servicios de infraestructura de servicios básicos y la participación en la construcción de vías (23%). El capital humano, que debería ser el primero, teniendo en cuenta que aporta los elementos necesarios para la ampliación de oportunidades y capacidades en la población, tiene una representación del 21.2%. En contraposición, el monto dirigido a las comunidades étnicas apenas llega al 3% (tabla 5).

Tabla 5. Monto invertido por las empresas extractivas en Colombia en programas de RSE y CL por componentes, 2005-2012. En millones de pesos

REGIÓN	2005	2.006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total
Relaciones laborales	110.569	121.716	140.490	187.618	199.526	218.628	227.418	257.531	1.463.496
Encadenamientos Productivos	94.217	110.447	128.963	161.516	183.182	195.903	216.688	245.197	1.336.113
Dotación de servicios	68.577	101.325	124.679	147.913	167.394	191.539	226.625	241.795	1.269.847
Capital humano	52.326	71.659	94.216	136.311	159.289	187.214	214.373	228.775	1.144.163
Comunidades étnicas	19.311	21.853	23.652	24.642	24.609	24.716	25.896	26.702	191.381
Total	345.000	427.000	512.000	658.000	734.000	818.000	911.000	1.000.000	5.405.000

Fuente: Ministerio de Minas y Energía. Informe Social del Sector Minero Energético. SMGE, Asomineros, ACP. Informes de Gestión Anual

Un asunto importante es el debate alrededor de los beneficios tributarios que obtienen las empresas extractivas y, en general, los particulares del Estado por implementar acciones de CL y RSE. El Código Minero en su artículo 255 establece lo siguiente: “Las inversiones y gastos debidamente comprobados de las empresas mineras en planes y programas de transferencia de tecnología a pequeñas y medianas empresas, serán deducibles de las regalías a que estén obligados por su propia producción, en una cuantía que no exceda de 10% de dichas contraprestaciones”. Adicionalmente, los Decretos 2532 de 2002 y 3172 de 2003 ofrecen incentivos en pago de impuesto a la renta y deducción en el IVA a las empresas del sector que inviertan en acciones de gestión ambiental, reconversión y producción limpia. El artículo 125 del Estatuto Tributario por su parte, señala que los contribuyentes de renta podrán deducir los dineros entregados a las fundaciones y programas sociales; y el artículo 158 de esa ley autoriza a las empresas extractivas a deducir de la renta líquida el 125% de las inversiones en proyectos de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI).

En la práctica, las diferencias en la información reportada por las empresas extractivas sobre inversión social y algunos estudios realizados al respecto son considerables. El sector gremial plantea que en total dedica a esta área el 10% de sus ingresos operacionales, pero el reporte de la Contraloría sobre Minería (2013, p. 98), a partir de información suministrada por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), señala que en el mejor de los casos apenas llega al 3%. En este tema también hace falta un componente de transparencia que permita identificar cuál es la proporción real de los programas de desarrollo sostenible en la minería y los hidrocarburos y qué tanto el Estado y la sociedad subsidian estas iniciativas por cuenta de los estímulos tributarios establecidos en la normatividad vigente.

Por último, está el tema de los impactos. En Colombia no existen estudios y niveles de medición que permitan ofrecer un análisis confiable sobre la contribución de los programas de CL Y RSE de las empresas extractivas al desarrollo local. Sin embargo, en los últimos años autores como Rudas (2012) en sus investigaciones sobre el sector

han abordado el tema, concluyendo que las zonas con mayor explotación mineras y de hidrocarburos cuentan con las peores condiciones socioeconómicas, comparadas con el promedio nacional, los municipios y departamentos con baja o nula producción de estos recursos e incluso con territorios dedicados al cultivo de coca. Estos resultados llaman la atención y dejan ver la necesidad de generar sistemas de seguimiento e información que permitan establecer líneas de base con mediciones permanentes que establezcan de manera clara el impacto de la inversión que este sector realiza en el país, a qué sectores y población se dirige y cuál es el resultado de estas intervenciones.

4. CL Y RSE EN EL ESCENARIO TERRITORIAL. ELEMENTOS DE ANÁLISIS

En este apartado se analizará el impacto económico local de Pacific Rubiales en tres anillos de relacionamiento: el municipio de Puerto Gaitán, la Región del Río Meta⁸ y Villavicencio como capital departamental. En una primera parte se ofrece una descripción del contexto que determina el énfasis y desarrollo de la actividad petrolera en esta zona; luego se presenta la estrategia de CL y RSE realizada por la compañía y, finalmente, se examina la percepción que tienen las autoridades locales y la comunidad sobre la acción de la empresa en el territorio.

4.1. Puerto Gaitán, meca petrolera

En el 2010, la Unidad de Planeación Minero Energética dio a conocer al país el

8 Además de Puerto Gaitán, esta región está integrada por los municipios de Puerto López, Cabuyaro y Barranca de Upía.

Documento Escenario de Oferta y Demanda de Hidrocarburos (2010). En este documento se menciona que la creciente producción y los descubrimientos registrados en los Llanos Orientales durante los últimos años confirman a esta cuenca como la más prometedoras para la industria petrolera de Colombia. Las cifras de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) muestran que en la Ronda Petrolera 2010 de los 78 bloques adjudicados 50 se encontraban en la región, lo que lleva a pensar en nuevos descubrimientos que aporten a su nivel de producción, que en el 2013 se acercó a 751.373 barriles diarios de crudo, cifra que representa el 74,5% del inventario nacional⁹.

De los territorios ubicados en los Llanos Orientales¹⁰ el departamento del Meta ha cobrado gran importancia por varias razones: en el 2013, la ANH reportó que diariamente se extrajeron 513.076 barriles de petróleo en este territorio. Esta entidad además estima que de los 2.377 millones de barriles de reservas probadas y probables que tiene Colombia, 893 millones están ubicados en su jurisdicción. Finalmente, es el espacio geográfico con mayor exploración petrolera del país, con más de 40 bloques adjudicados.

9 Esta perspectiva es compartida por el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 (DNP, 2010, pg. 128) que plantea como meta para los cuatro años del gobierno actual la construcción de la infraestructura vial y aeroportuaria para garantizar la competitividad de los Llanos Orientales, su nivel de integración con el eje central del país y la comunicación con los principales puertos de exportación. El objetivo es construir una red interconectada que contribuya a profundizar la actividad petrolera en la región durante los próximos diez años.

10 También hacen parte de esta región los departamentos del Casanare, Vichada y Arauca.

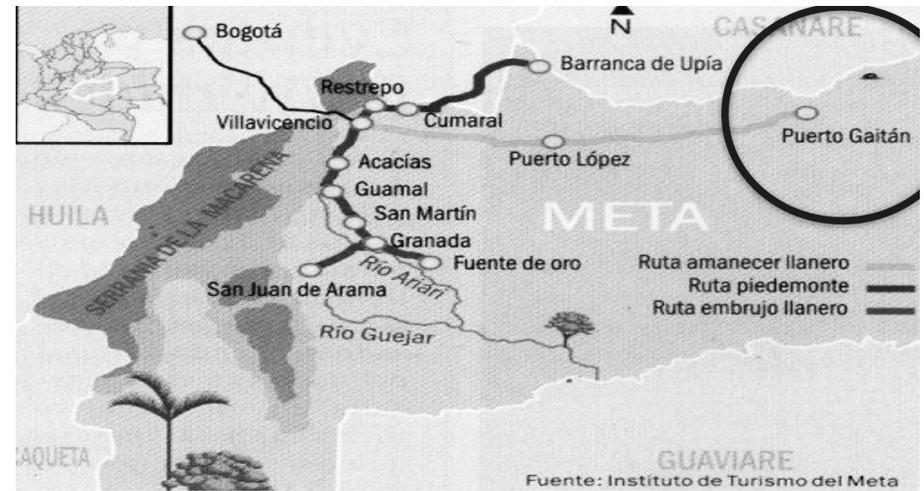
Tabla 6. Colombia: producción de petróleo por Departamento, en millones de barriles diarios

Departamento	Producción	%
Meta	513.076	50,8
Casanare	175.084	17,3
Arauca	61.752	6,1
Santander	54.199	5,4
Putumayo	47.510	4,7
Boyacá	45.536	4,5
Huila	34.682	3,4
Tolima	26.701	2,6
Antioquia	24.981	2,5
Bolívar	15.735	1,6
Cesar	4.371	0,4
Norte de Santander	2.323	0,2
N.D.	1.796	0,2
Cauca	848	0,1
Cundinamarca	795	0,1
Nariño	413	0,0
Vichada	136	0,0
Sucre	24	0,0
Llanos Orientales	5	0,0
Magdalena	0	0,0
César	0	0,0
Total	1.009.966	100,0

Fuente. Agencia Nacional de Hidrocarburos. 2013.

En el departamento del Meta se encuentra Puerto Gaitán, un municipio enclavado en el margen izquierdo del río Manacacías, que por su extensión de 17.492 kilómetros es el tercero más grande del país; es decir, si se juntaran los departamentos del Eje Cafetero más el de Atlántico aún les faltarían muchos kilómetros para ocupar su territorio. (El Espectador, 23 de Julio de 2011).

Mapa 1. Ubicación del Municipio de Puerto Gaitán



Fuente: Instituto de Turismo del Meta. 2012.

Este municipio ha sido presentado por el gobierno nacional como la meca del petróleo en Colombia. Según estimaciones de Ecopetrol allí se produjeron 273.934 barriles al día en el 2013, es decir, el 27,1% de la producción nacional y se estima que en su suelo se encuentran reservas por 492 de \$1.200 millones en el 2002 a recibir un total de \$96.000 millones en el 2012 por concepto de regalías directas¹¹, de acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación (DNP), consolidando su posición como el mayor receptor de estos recursos en Colombia.

La principal fuente de petróleo del municipio es el pozo Piriri-Rubiales, que fue descubierto por Exxon en los ochenta. Hasta el 2002 no se extraían en su territorio más de 700 barriles al día. Ese año fue adquirido

¹¹ Asignación que el gobierno nacional gira a los municipios productores de hidrocarburos y minería, municipios que realizan el transporte del material explotado y municipios puerto por donde se realiza la exportación.

por Pacific Rubiales Energy que impuso una campaña intensa de desarrollo, la cual contempló la perforación de cientos de pozos, la operación intensiva en la etapa de explotación y la incorporación de nueva tecnología. Como resultado, la extracción de este campo se incrementó en 300 veces más hasta llegar a superar los 250.000 barriles por día en el 2013, con lo cual la empresa se convirtió en la segunda petrolera de Colombia, después de Ecopetrol, que tiene una participación de 60% en este contrato (Colombia Energía, 2013).

En el municipio operan varias empresas que extraen el crudo: Ecopetrol, Hocol, Tecpetrol, Maurel y Prom Colombia y Metapetroleum Corp., subsidiaria de la compañía canadiense Pacific Rubiales Energy. Estas empresas operan 8 pozos, de los cuales Piriri-Rubiales y Quifa, son los más importantes, pues aportan el 94% de la producción local. Los demás campos se encuentran en la etapa inicial de explotación, lo que explica su bajo aporte en barriles por día.

Tabla 7. Empresas operadoras de petróleo en Puerto Gaitán

Campo	Contrato	Empresa	Depto.	Producción
Rubiales	Piriri / Rubiales	Meta Petroleum Corp.	Meta	202.566
Quifa	Quifa	Meta Petroleum Corp.	Meta	55.076
Caracara	Caracara	Cepcolsa	Meta	10.217
Gavan	Aplay	Ecopetrol S.A.	Meta	3.089
Sabanero	Sabanero	Maurel & Prom Colombia	Meta	1.267
Guarrojo	Guarrojo	Hocol S.A.	Meta	862
Cabiona	Cabiona	New Granada Energy Co.	Meta	857
Puerto Gaitán	CPO-6	Tecpetrol Colombia S.A.S.	Meta	0
Total			Meta	273.934

Fuente: Agencia Nacional de Hidrocarburos. Operaciones de Petróleo. 2013.

Un aspecto particular es la presencia de población indígena en el municipio. El registro del DANE habla de 9.796 personas en 2013, esto es, el 30% de los habitantes, pertenecientes a comunidades étnicas. De este total, la etnia Sikuni es la más representativa, aunque también se encuentran representantes de las etnias Piapoco y Saliva¹². Estas comunidades se han declarado en peligro de extinción como resultado del proceso de aculturación que se ha dado con la actividad petrolera, principalmente, por la pérdida de sus costumbres ancestrales, el ingreso de los jóvenes a las empresas que explotan hidrocarburos, la cercanía de los pozos con sus resguardos y la prohibición de acceder a espacios de la llanura, considerada como indivisible.

4.2. Pacific Rubiales Energy: estrategia de sostenibilidad en la industria petrolera

Pacific Rubiales es una de las empresas extractivas que han buscado desligarse del concepto tradicional de RSE para avanzar hacia un modelo de sostenibilidad con el propósito de mejorar su posición frente a la opinión pública nacional y el mercado internacional¹³. Este modelo se sustenta

12 La representación de estos grupos está en cabeza de un capitán mayor, once gobernadores, 151 capitanes y una organización denominada UNUMA que hace presencia en la cabecera urbana.

13 Como parte de este cambio de enfoque, la empresa ha suscrito siete compromisos con los actores de interés en las zonas de influencia como parte de su acción corporativa: (I) la transparencia en la gestión, la información sobre las actividades que realiza la empresa y las regalías que genera al país; (II) la operación con excelencia garantizando la calidad en la producción, la eficiencia en la operación y la seguridad industrial; (III) el respeto por los derechos humanos de las comunidades, la erradicación del trabajo infantil y el derecho de asociación; (IV) la contratación del talento humano con criterios de equidad y el desarrollo integral de los colaboradores; (V) el fortalecimiento de la cadena de suministros con especial interés en las zonas de intervención directa de la empresa; (VI) la contribución

en cuatro principios: en primer lugar, el fortalecimiento de la base productiva local a través de la contratación laboral y la compra de bienes y servicios adquiridos en la zona de operaciones, ya sea a través de su empresa filial Metapetroleum, con sede en el municipio de Puerto Gaitán, o de la contribución al valor de la economía a través de las compras efectuadas en el sistema productivo que se extiende a la región del Río Meta y Villavicencio como capital del departamento.

El segundo principio es el valor compartido, como estrategia operativa y de relacionamiento con las comunidades de las áreas de influencia directa e indirecta de la empresa. Ella se concibe como eje articulador del capital humano y el capital privado; además, se encarga de conciliar los conflictos existentes en el contexto particular de cada componente y juega un papel importante en la distribución de los beneficios a todas las partes, sin afectar el bienestar comunitario. El Estado actúa aquí como un actor de interés para la compañía, que tiene el deber de propiciar las condiciones para el avance de la actividad productiva, la protección del medio ambiente y la relación directa con la población.

Para Pacific, la sostenibilidad es la capacidad de la empresa de crear beneficios para los grupos de interés con lo que tiene relación. Sabemos que para ser exitosos necesitamos de una sociedad educada, saludable y en donde haya igualdad de

del desarrollo sostenible de las comunidades a través del fortalecimiento institucional, la educación y las inversiones solidarias; y (VII) el trabajo en armonía con el medio ambiente, el cambio climático y la gestión integral de los recursos naturales

oportunidades. Sólo de esta manera podemos tener un personal productivo, pilar de nuestra corporación y motor de nuestro crecimiento. Es así como nuestra compañía pretende gestionar una relación de simbiosis entre sí misma y su entorno, convirtiendo su éxito en el éxito de la comunidad y sus intereses. Nuestra meta es unificarnos en pro de la consecución de la prosperidad para todos. (Pacific Rubiales, 2012, pg. 9).

Adicionalmente, Pacific Rubiales ha planteado como objetivo inscribir su modelo de sostenibilidad en acciones más amplias de política pública dirigidas a mejorar las condiciones de vida de la población, en particular los Objetivos del Desarrollo del Milenio para Colombia.

Nuestra empresa es consciente de los retos que enfrenta el país para cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio: la lucha contra la pobreza, la equidad de la mujer, los derechos de los niños, el tema del medio ambiente y el cambio climático. Es por esto que en la acción que ejecuta en el territorio, la compañía tiene como objetivo contribuir con el gobierno nacional al cumplimiento de estos propósitos, de manera directa o a través de programas de lucha contra la pobreza extrema. (Informe de Sostenibilidad, 2012, p. 12).

Finalmente, se da importancia a los grupos de interés como mecanismo válido para identificar la calidad de las relaciones que establece la empresa con el entorno, sus necesidades y expectativas, el desarrollo de espacios estratégicos para la construcción

y la innovación conjunta, la integración de estos insumos, la gestión corporativa y la toma de decisiones. El Reporte de Sostenibilidad de Pacific Rubiales (2012, p. 63) describe tres grupos de interés: (I) actores relacionados con la actividad productiva y financiera: accionistas, socios, contratistas, proveedores, sindicatos y empleados; (II) actores externos, principalmente comunidades del área de influencia directa, organizaciones no gubernamentales, industria local y medios de comunicación; y (III) entidades del gobierno nacional y las autoridades locales.

Vale la pena mencionar que Pacific Rubiales se ha sometido a la auditoría de firmas como el Global Reporting Initiative (GRI) por sus siglas en inglés¹⁴. En 2011 y 2012, Pacific Rubiales obtuvo la calificación A+, considerada como la más alta para el sector de los hidrocarburos. Es por esto que su gestión ha sido propuesta como un modelo a seguir por los operadores privados del país, desde la Asociación Colombiana de Petróleo (ACP) y el gobierno nacional.

¿Cómo se aplican estos componentes en la práctica? En materia laboral, la empresa tiene tres tipos de contratación: la primera, de los colaboradores calificados¹⁵, seleccionados de acuerdo con los estándares de personal y la exigencia de cada momento. En su mayoría, las personas contratadas ocupan cargos directivos, de coordinación administrativa y supervisores en la zona de explotación. La segunda se refiere a la población del área de influencia que tiene la

¹⁴ Los aspectos básicos de la metodología GRI se mencionaron en la primera parte de este documento.

¹⁵ Personal con formación en un oficio o actividad específico, certificado por una entidad educativa, las actividades que realizan se relacionan con acciones físicas o intelectuales y la toma de decisiones en diferentes campos.

compañía. Esencialmente, es mano de obra no calificada¹⁶ seleccionada a partir de listas que suministran las Juntas de Acción Comunal (JAC) y los resguardos indígenas de Puerto Gaitán, la Región del Río Meta y Villavicencio. La tercera tiene es la de contratistas y subcontratistas que apoyan las actividades de Metapetroleum.

En total, la empresa contaba en 2013 con 7.800 trabajadores, 800 colaboradores directos calificados y 7000 empleados no calificados, contratistas y subcontratistas de Metapetroleum. Por área geográfica, los datos de Pacific Rubiales (2013, pg.21) muestran que dos terceras partes de los trabajadores provienen de Puerto Gaitán, el 13,1% de Villavicencio, el 11,2% de los municipios que hacen parte del Río Meta, el 5,1% de Bogotá, y el 3,7% de otras zonas del país. Por su parte, el resguardo UNUMA señala que cerca de 567 integrantes de la etnia Sikuani trabajan actualmente en la empresa, lo que representa el 5,7% de la población de esta comunidad (Tabla 8).

Tabla 8. Trabajadores de Pacific Rubiales por área de procedencia 2013

Área	Total	%
Puerto Gaitán	5.214	66,8
Villavicencio	1.023	13,1
Río Meta	875	11,2
Bogotá	400	5,1
Otras áreas	288	3,7
Total	7.800	100,0

Fuente: Pacific Rubiales. Responsabilidad Social Empresarial 2013.

¹⁶ Personal que desarrolla labores que no requieren ninguna acreditación o formación general o específica. Se dedican principalmente a actividades simples y repetitivas, que pueden ser aprendidas en poco tiempo y para las cuales no se requiere experiencia previa.

Como puede observarse, la contribución real en Puerto Gaitán es del 66.8%, mientras que la región del Río Meta y Villavicencio no supera el 4%. Según la empresa, ese resultado se debe a tres causas: el compromiso con este municipio en la contratación de personal, la importancia que le da a la mano de obra no calificada del lugar y las actividades económicas diferentes al petróleo que se desarrollan en el Río Meta, más ligadas a la agricultura. En Villavicencio, la apuesta productiva tiene mayor diversificación y el interés por emplearse en la empresa es más bajo. (Pacific, 2013, p. 8).

Tabla 9. Contribución de la contratación laboral de Pacific Rubiales a la Población Económicamente Activa (PEA) en su área de influencia

Área	Total	PEA	%
Puerto Gaitán	5.214	25.416	20,5
Villavicencio	1.023	152.915	4,0
Río Meta	875	54.721	3,4
Total	7.112	233.052	28,0

Fuente: DANE PEA por Municipio 2013.

Las condiciones laborales en cada caso son muy diferentes; la mano de obra calificada está cobijada por el sistema de promoción del talento humano, lo que le garantiza el acceso a servicios complementarios, formación, seguridad industrial y el cumplimiento de las normas legales vigentes. La mano de obra no calificada, aunque hace parte de los trabajadores directos, se emplea por períodos de máximo un año, con contratos a término fijo y menores oportunidades de desarrollo en la empresa. Finalmente, los contratistas y subcontratistas tienen diferentes modalidades de vinculación, de acuerdo con el modelo

de gestión de cada empresa que presta un servicio a Metapetroleum.

Las compras locales constituyen otro elemento básico en el modelo de sostenibilidad de la empresa. Pacific Rubiales dividió su área de influencia en un primer anillo en Puerto Gaitán, un anillo secundario del que solamente hace parte el municipio de Puerto López y la capital del departamento, Villavicencio. Luego de realizar la verificación sobre la no existencia de bienes y servicios requeridos por la compañía en esta zona, se recurre a otras regiones del país, incluyendo Bogotá. Estas compras no tienen un impacto significativo en la generación de valor agregado a la economía local a través de bienes y servicios que incorporen tecnología. Tampoco se observan encadenamientos hacia atrás y hacia adelante, ni una tendencia hacia la diversificación productiva.

En el caso de Puerto Gaitán, de los US\$7 millones adquiridos por Pacific Rubiales a proveedores locales, US\$5 millones corresponden a servicios como alojamiento y restaurantes, US\$1 a materiales y repuestos para la industria petrolera y US\$ 1 millón en alquiler de equipos. En Puerto López ocurre lo mismo, los US\$ 2 millones que se compraron en este territorio corresponden a servicios complementarios y víveres menores. En Villavicencio por su parte, se adquiere, maquinaria y víveres de mayor complejidad. Los demás territorios del Río Meta, incluidos Cabuyaro y la Macarena, tienen una economía básica, para el consumo de la población, sin las condiciones necesarias para ser considerada

como un proveedor de la compañía. La tecnología que se adquiere, en su mayoría proviene de Bogotá y el exterior. (Pacific, 2012, p. 8).

En total, la empresa reconoce cerca de 7.000 proveedores en los tres anillos de influencia directa, de los cuales el 92% se encuentran en zonas diferentes a Puerto Gaitán, Villavicencio y la región del Río Meta. Estos resultados plantean un interrogante adicional sobre la apuesta que tiene la empresa de fortalecer a oferentes de bienes y servicios en su área de influencia directa. También señalan que el criterio de equidad y sostenibilidad económica impulsado por Pacific no corresponde con las prácticas que realiza en su operación.

Tabla 10. Proveedores de Pacific Rubiales por tipo de unidad y área geográfica 2013

Área	Pequeña	Mediana	Grande	Total	%
Río Meta	18	2	-	20	0,3
Puerto Gaitán	48	6	-	54	0,8
Villavicencio	427	56	1	484	6,9
Otros	5.527	903	12	6.442	92,0
Total	6.020	967	13	7.000	100

Fuente: Cálculos propios a partir de Pacific Rubiales. Manejo de proveedores, 2013

A lo anterior se suma el bajo impacto de las compras en el territorio. De los US\$65 millones que invirtió Pacific Rubiales en bienes y servicios en el período 2011-2013, el 43,6% provienen de lugares diferentes al departamento del Meta. Se destaca la participación de Villavicencio en este indicador y el escaso peso que tienen los municipios del Río Meta. Esto lleva a preguntarse por el papel que en realidad

cumple la empresa en la dinámica productiva local y la generación de encadenamientos con otras actividades.

Tabla 11. Compras realizadas por Pacific Rubiales por área geográfica 2011-2013. US\$ Millones

Área	2011	2012	2013	Total	%
Otros	4.865,9	14.618,1	9.006,6	28.490,7	43,6
Villavicencio	1.878,5	5.945,4	18.993,3	26.817,2	41,0
Puerto Gaitán	1.619,5	1.922,2	4.128,8	7.670,6	11,7
Río Meta	632,4	852,9	897,4	2.382,7	3,6
Total	8.996,4	23.338,6	33.026,2	65.361,3	100

Fuente. Cálculos propios a partir de Pacific Rubiales. Contratación local y Regional de Bienes y Servicios. 2013.

El tercer elemento de la estrategia de sostenibilidad de Pacific Rubiales es la inversión social directa en cuatro áreas, cada una con un objetivo y componentes específicos: (I) fortalecimiento institucional, (II) fomento educativo, (III) competitividad, (IV) acciones de filantropía y ayudas al Estado. En el 2011 la empresa destinó cerca de US\$20.2 millones; en 2012 esta cifra aumentó a US\$28.5 millones y en el 2013 volvió a crecer para ubicarse en US\$29.7 millones. (ACP, 2013, p. 18). A pesar del aumento constante en los recursos dirigidos al componente de sostenibilidad, su peso es poco significativo cuando se comparan con los ingresos operacionales y las utilidades de la empresa, que en el período 2011-2013 superaron los US\$9.000 millones en el primer caso y los US\$1.418 millones en el segundo, tal como se presenta en la tabla 12 (Pacific Rubiales, 2013).

Tabla 12. Inversión en sostenibilidad comparada con ingresos operacionales y utilidades de Pacific Rubiales, 2011-2013

Año	Sostenibilidad	Ing. Operacionales	%	Utilidad Neta	%
2011	20,2	2.500	0,8	411	4,9
2012	28,5	2.800	1,0	479	5,9
2013	29,7	3.700	0,8	528	5,6
Total	78,4	9.000	0,9	1.418	5,5

Fuente: Cálculos propios a partir de Pacific Rubiales. Inversión Sostenibilidad 2013. Asociación Colombiana de Petróleo 2013. Comportamiento Empresarial 2011-2012.

Cabe mencionar que de los US\$78,4 millones invertidos por la empresa en sostenibilidad entre el 2011 y el 2013 Puerto Gaitán es el área que mayores aportes recibe (44,6%). En Villavicencio se queda el 14,0% de la inversión, mientras que la Región del Río Meta solamente recibe el 10,2%. El 31,1% restante se destinó al apoyo de programas sociales en las demás regiones del país donde tiene presencia la compañía.

Tabla 13. Inversión en sostenibilidad de Pacific Rubiales por área geográfica 2011-2013. US\$

Área	Inversión	%
Puerto Gaitán	35	44,6
Villavicencio	11	14,0
Río Meta	8	10,2
Otras zonas	24,4	31,1
Total	78,4	100,0

Fuente: Cálculos propios a partir de Pacific Rubiales. Inversión Sostenibilidad 2013

En cuanto a las áreas geográficas de análisis, de un total de US\$54 millones invertidos en los tres anillos de influencia, Puerto Gaitán, la Región del Río Meta y Villavicencio, el programa de competitividad se llevó la mayor cantidad de recursos en el período 2011-2013, con el 35,2%. Le sigue educación

(25,9%), fortalecimiento institucional (22,2%) y las inversiones solidarias (16,7%).

Tabla 14. Inversiones en sostenibilidad en el área de influencia directa de Pacific Rubiales por programa 2011-2013. US\$

Área	Inversión	%
Competitividad	19	35,2
Educación	14	25,9
Fortalecimiento Institucional	12	22,2
Inversiones Solidarias	9	16,7
Total	54	100,0

Fuente: Cálculos propios a partir de Pacific Rubiales. Inversión Sostenibilidad 2013

En síntesis, Pacific Rubiales cuenta con una estrategia de sostenibilidad que busca fortalecer cadenas de suministro ligadas a la actividad petrolera, con escaso relacionamiento con las demás actividades económicas, a pesar de las políticas impulsadas por la propia empresa. Así, la capacidad de autonomía y construcción de una base empresarial local es escasa. También existe un debate sobre la contratación de mano de obra en la región, en su mayoría de carácter no calificado y con distintas

modalidades de vinculación y estabilidad. En el campo de la sostenibilidad los programas son variados: se destaca como campo de interés el fortalecimiento de la participación ciudadana, además de la educación y la competitividad. Otro aspecto es el de la filantropía que involucra una suma cuantiosa de recursos que en ocasiones no tiene un fin establecido ni obedece a políticas claras.

4.3. La percepción de la comunidad y las autoridades locales

En Puerto Gaitán, presidentes de las JAC y organizaciones sociales afirman que en los últimos años con el incremento de la producción petrolera esta empresa ha ganado importancia como fuente de ingresos y programas sociales. Sin embargo, ha sido la causante de conflictos sociales en el municipio.

Pacific Rubiales llegó con la propuesta de generar desarrollo para las comunidades que vivíamos aquí desde hace tiempo, pero hasta el momento esto no ha pasado, la población ve como se generan conflictos cada día, por los incumplimientos en la contratación, los impactos ambientales y el crecimiento desorganizado de negocios y viviendas. Hay un cansancio evidente en la comunidad con lo que está pasando y no se ve que esto pueda mejorar en los próximos años¹⁷.

A lo anterior se suma la incomodidad de la comunidad con la llegada de personas de otras regiones para cubrir puestos de empleo

¹⁷ Entrevista a presidente de la JAC de Puerto Gaitán.

en Pacific Rubiales, lo que genera disputas entre diferentes grupos en el territorio.

Los presidentes de las JAC solamente envían hojas de vida de personas recomendadas que votan por ellos y de familiares; ellos entran a la empresa primero, no se respetan los turnos ni las capacidades de las personas. Nosotros hemos hecho el reclamo a Pacific para que tenga en cuenta esta situación pero hasta el momento no ha hecho nada¹⁸.

Siempre se ha dicho que la prelación en la contratación la tienen personas desplazadas y de comunidades indígenas, pero hemos detectado que muchas se hacen pasar por ellos, llegan diciendo que son víctimas de la violencia y les dan todo o hablan de que son de los Sikuaní y no hablan la lengua de ellos. La comunidad está cansada de esta situación; en algunas ocasiones esto ha generado peleas entre la gente y más violencia¹⁹.

En cuanto a las compras locales, líderes sociales del municipio entrevistados afirmaron que, a pesar de los programas de apoyo que realiza Pacific Rubiales, los resultados son pobres en el municipio por varias razones: en el caso de la comunidad, no existe un interés por discutir propuestas de diversificación que tienen resultados en el largo plazo. Lo que importa es el aprovechamiento de la empresa como actor que apalanca las actividades productivas en el territorio.

¹⁸ Entrevista a líder comunitario.

¹⁹ Representante organización social Puerto Gaitán

Las personas en el municipio quieren plata de manera inmediata, no les importa lo que pasará en dos o tres años, tienen a la empresa aquí y no quieren saber nada más. Se observa incluso el abandono de la agricultura tradicional y la ganadería. Es por eso que la oferta productiva se enfoca en lo que se pueda vender a Pacific y sus trabajadores. Otra cosa es que las personas quieren que la empresa les compre lo que producen sin preocuparse por aumentar la calidad de los bienes y servicios que ofrecen y cuando la empresa les niega esta posibilidad, simplemente reniegan de ella²⁰.

Por el lado de la empresa, si bien uno de los objetivos de su programa de competitividad es el apoyo a emprendimientos productivos, no se observa una estrategia integral para integrar estas iniciativas a nuevas áreas de producción. Proveedores de Pacific Rubiales entrevistados señalaron que se observan sectores de servicios saturados con alta capacidad de oferta y precios con los que no pueden competir, lo que se agrava aún más con la llegada de productos de otras regiones, que tienen mayor componente técnico y son preferidos en muchas ocasiones por la compañía. En este escenario, gran parte de los emprendimientos locales apoyados por la empresa no llegan a su etapa de consolidación ampliando el descontento de la población.

De un total de 18 emprendimientos apoyados por la empresa en 2012, solamente 2 llegaron a la fase de implementación. La falta de

capacidades técnicas, estrategias de comercialización, ubicación en mercados de servicios saturados y la falta de innovación, son algunas de las causas que ha identificado la empresa como determinantes de este resultado tan bajo. La labor de Pacific es la de buscar alianzas público-privadas para mejorar el entorno de negocios en su área de influencia, con participación del Estado y las autoridades del departamento. (Reporte de Sostenibilidad, 2012, pg. 36).

Así, Puerto Gaitán es un ejemplo contundente de una economía de enclave, dependiente de la actividad extractiva. Un estudio del DANE sobre la economía regional del Meta (2012, p. 18) plantea que en este municipio el aporte a los ingresos locales por tipo de actividad presentó el siguiente comportamiento en el año 2011: la producción de petróleo 61%, los servicios a las empresas multinacionales 28%, la venta y reparación de bienes menores 5%, el sector agropecuario 4% y otros, 2%. Como consecuencia, la producción local tiene mayor vulnerabilidad a los ciclos comerciales del petróleo, que van de la expansión a la contracción en períodos específicos.

En el 2011, con la movilización social que se produjo en varios municipios del Meta alrededor de la actividad petrolera, con el bloqueo de los pazos más importantes, se observó una baja en el comportamiento del PIB departamental que venía creciendo a tasa del 6% y disminuyó a 3,8%. Esto se reflejó en las cifras de desempleo que aumentaron de 9,7% a 11,1% en este año y en los ingresos de cuenta corriente que bajaron en cerca de 5,7%. Un caso particular de

²⁰Entrevista a funcionario alcaldía de Puerto Gaitán

esta situación fue Puerto Gaitán, donde la Gobernación del Meta detectó una caída en la producción del 21%, el cierre de 58 negocios y asociaciones, el aumento en el número de pobres del 42,7% en 2010 a 48,7% en el 2011. (DANE, 2012, p. 23).

Un problema adicional planteado por la población es la preocupación por la disminución de recursos de regalías con la nueva Ley que reglamentó el Sistema General de Regalías (SGR). Líderes de las Juntas de Acción Comunal señalan que el énfasis del gobierno nacional de repartir a todos los municipios estos recursos afecta a territorios como Puerto Gaitán, que viven los problemas sociales generados por la actividad petrolera.

Por cuenta de esta reforma en los próximos años el municipio pasará de recibir cerca de COP\$ 90.000 millones a COP\$35.000 millones por regalías directas. Sin una base productiva ni alternativas de ingresos, los conflictos y la desintegración social se agravarán con las consecuencias negativas para la población y se disminuirá la capacidad de la administración para el desarrollo local. Es una situación complicada que exige la actuación de la gobernación y las entidades del Estado²¹.

En cuanto al componente de inversión, la comunidad exige mayores recursos en proyectos que atiendan sus necesidades básicas. Adicionalmente, líderes sociales señalan que no es explicable la pobreza que se vive en el municipio con el nivel de

21 Entrevista Funcionario Alcaldía de Puerto Gaitán.

recursos que genera el petróleo. Plantean además la necesidad de realizar una auditoría permanente a estos dineros para garantizar su uso efectivo en programas de desarrollo social.

Para la población es claro que la empresa determina la base económica y productiva y la organización social. Sin embargo, se percibe una desconexión con los problemas que afronta el municipio. En los informes de Sostenibilidad de Pacific Rubiales no se observa mayor referencia a los temas de violencia, prostitución y delincuencia que se presentan en el casco urbano; tampoco se habla de la llegada de población víctima de la violencia. Estos son los aspectos considerados como de alto impacto actualmente en Puerto Gaitán, de acuerdo con el Plan de Desarrollo vigente.

Si la realidad del municipio no está en la visión estratégica de Pacific Rubiales, ¿cómo puede aportar al desarrollo del municipio? Necesitamos que estas acciones tengan objetivos específicos y que generen resultados que la comunidad pueda ver en su vida cotidiana. Hasta el momento la población ve la acción de la empresa como acciones aisladas en las que se gasta un dinero que luego se presenta en documentos públicos, pero no ve que esto tenga ninguna efectividad en la mayoría de los casos²².

En la Región del Río Meta la situación no es diferente, líderes sociales entrevistados señalan que la empresa ha provocado efectos negativos en ecosistemas ambientalmente

22 Entrevista a Presidente de JAC Puerto Gaitán.

sensibles, de los cuales depende el bienestar de las comunidades. Además sugieren que el incremento de los trabajos de exploración y explotación sin control ha generado una crisis social que amenaza con estallar en cualquier momento.

Para las comunidades la actividad petrolera ha sido una preocupación constante porque detrás de ellas llega mucha gente que tiene otras tradiciones diferentes a las nuestras, simplemente exigen que sean contratadas por Pacific Rubiales. Con estas personas también llegan otras cosas, como la prostitución, que ha aumentado en estos municipios, los problemas y las peleas entre trabajadores y la inseguridad. Esta actividad también genera más impactos en el medio ambiente que no se pueden reparar y amenazan los medios económicos de la población. La situación es insostenible (ibid).

Respecto al tema laboral, en Puerto López, líderes sociales han exigido que se revisen las nóminas de Pacific Rubiales para tener claridad sobre el la mano de obra de otras regiones vinculada a la empresa: “No aceptamos que la compañía nos diga que los nativos no tienen condiciones para ocupar cargos importantes y sólo contratan obreros. Argumentan que no hay mano de obra calificada, pero no se preocupan por brindar opciones de capacitarse; estamos dispuestos a salir a protestar si no se corrige esta situación”²³.

En cuanto a las compras locales, el municipio de Puerto López, con una integración mayor

a la industria petrolera, presenta el mismo patrón de estructura productiva descrito anteriormente. Los demás municipios de esta zona, por el contrario, cuentan con estructuras ligadas al sector agrícola, que tiene como mercados Villavicencio, Villanueva y Bogotá. Por esta razón son caracterizados por la empresa como áreas desvinculadas del modelo productor ligado a su cadena de suministros: “No existen muchos vínculos comerciales entre estas economías y Pacific Rubiales, apenas en algunos bienes intermedios que llegan a Puerto Gaitán y son transformados para la oferta de servicios”²⁴.

En Villavicencio, la percepción de la industria petrolera es variada. Miembros del Consejo Territorial de Planeación plantean que la situación de crisis en Puerto Gaitán y el departamento del Meta es el reflejo de una industria petrolera mal planificada, sin mayores controles y escenarios de diálogo para definir una apuesta conjunta frente a esta actividad.

En la actualidad se percibe una situación de inestabilidad permanente en los municipios del Meta y en la capital. Esta situación combina lo laboral con lo social. En cuanto al primero, tiene que ver con las condiciones de precariedad que tienen los empleados de Pacific Rubiales. En el segundo, implica el incumplimiento de acuerdos que esta empresa ha firmado con las comunidades para el desarrollo de proyectos y la ejecución de obras prioritarias. La población ha entendido que el desarrollo petrolero sin mayores controles no ha beneficiado

²³Entrevista a líder social de Puerto López

²⁴Entrevista funcionario alcaldía Puerto Gaitán.

al departamento y están dispuestas a protestar para exigir sus derechos²⁵.

En esta ciudad también se encuentran organizaciones, como el Comité Intergremial del Meta (CIM), que critican la decisión del Gobierno de permitir la exploración petrolera en el piedemonte llanero. En entrevista realizada a sus miembros afirman que esta acción está afectando recursos como el agua y la tierra misma. Además, el Comité lidera acciones de movilización ciudadana y de discusión que buscan proponer alternativas económicas en el departamento, distintas a la agroindustria y el petróleo.

Las dos locomotoras, la agroindustria ligada a los biocombustibles y la minero-energética, han causado un daño ambiental irreparable al departamento; por ello proponemos una política integral de agua y tierra fértil, y no la del petróleo que a través de la sísmica acabó las fincas, los esteros y aljibes, y de paso dejó a muchos habitantes sin la posibilidad de un trabajo digno. Tampoco aceptamos la nueva Ley de Regalías que deja al departamento sin recursos para implementar acciones de desarrollo y pedimos mayores controles a las entidades encargadas de distribuir estos recursos para que no se sigan perdiendo²⁶.

Finalmente, los gremios económicos perciben la actividad petrolera como un agente que contribuye a la dinámica de la ciudad, especialmente en la oferta de servicios

²⁵ Entrevista funcionario de la alcaldía de Puerto Gaitán.

²⁶ Entrevista a representantes del CIM.

y productos de mayor complejidad. Esto como consecuencia de su mayor poder de negociación con la empresa sobre las buenas prácticas, políticas y desarrollo de proveedores. La apuesta de la ciudad es competir por el aumento en la proporción de la compra que hace esta compañía en los próximos años e integrarla a las demás actividades productivas en el territorio.

Somos conscientes de que competimos con otras regiones que tienen mayor capacidad; por eso estamos en permanente contacto con la empresa para concretar programas de compras y el fortalecimiento de sectores estratégicos. Queremos convertirnos en un escenario de logística para la actividad petrolera, lo que implica inversiones y modelos de gestión empresarial. Lamentablemente, una de los aspectos negativos es que esta dinámica se encuentra poco integrada con Puerto Gaitán y Puerto López, como municipios de enlace y desarrollo petrolero en el departamento²⁷.

Un tema interesante es la movilización en contra de las políticas laborales de Pacific es liderada por Sindicatos como la Unión Sindical Obrera (USO), seccional Meta. Representantes de esta organización señalan que han acudido a Puerto Gaitán para acompañar a los afiliados, indígenas, campesinos y pobladores en la denuncia sobre las políticas discriminatorias de contratación que realizan empresas como Pacific Rubiales. Además, afirman que su labor consiste en propiciar las gestiones ante las empresas multinacionales, el Ministerio de la

²⁷ Entrevista funcionario alcaldía Villavicencio.

Protección Social y el Gobierno Nacional, con el fin de construir soluciones que prioricen el ingreso de personas del área de influencia a la empresa petrolera en condiciones de igualdad y equidad.

En general, las quejas de los sindicatos y las organizaciones sociales se relacionan con el papel que cumplen los contratistas y subcontratistas de Pacific Rubiales. En diferentes ocasiones líderes sociales, presidentes de las JAC y representantes de organizaciones de Puerto Gaitán, la Región del Río Meta y Villavicencio señalaron que son preocupantes las diferencias en las condiciones laborales que tienen los empleados directos y los que se vinculan a través de empresas que proporcionan sus servicios a Metapetroleum. Un representante del Consejo Intergremial del Meta (CIM) señaló que mientras en el primer caso el salario básico para un empleado no calificado de Pacific Rubiales es de \$1.400.000, en el segundo oscila entre \$580.000 y \$700.000. “Ante esta situación, le hemos propuesto al gobierno nacional unificar criterios para que las multinacionales sigan una sola línea de comportamiento en el tema salarial, de acuerdo con una sola tabla”²⁸.

Las jornadas laborales constituyen otro aspecto de inquietud. En la industria petrolera es común que los empleados laboren 21 días seguidos en el campo y descansen 7 días. Sin embargo, una gran cantidad de trabajadores subcontratados trabajan hasta 30 o 40 días sin descanso, sin que ello se refleje en bonificaciones asignadas a la nómina. A esto se suman las condiciones en los campamentos donde residen estas personas, que no cumplen con los estándares mínimos

de salud ocupacional y la seguridad industrial. “Hasta hace un año se instaló una oficina del Ministerio de la Protección Social en el municipio de Puerto Gaitán, pero sólo tiene tres funcionarios para atender denuncias de 5.000 trabajadores, algo absurdo”²⁹.

La ausencia de soluciones a estos problemas trajo como consecuencia el inicio de un ciclo de protestas realizadas por la comunidad, trabajadores y transportadores que prestan servicios a Pacific Rubiales³⁰. Estas acciones tienen cinco características básicas: (I) se desarrollan de manera articulada, incorporando organizaciones sociales de la región del Río Meta y Villavicencio; (II) utilizan redes sociales para promover el apoyo de la sociedad en general y hacer más notorias sus peticiones; (III) buscan bloquear el acceso a los oleoductos y campos de explotación de la empresa como mecanismo de presión; (IV) constituyen la expresión evidente del conflicto social que rodea la actividad petrolera en el

²⁹ Entrevista a presidente de JAC Puerto Gaitán.

³⁰ En junio de 2011, la población de Puerto Gaitán inició una protesta que se expandió a otros municipios cercanos e incluso llegó a Villavicencio. En Campo Piriri-Rubiales 5.000 empleados indirectos y contratistas de Pacific Rubiales se unieron a la protesta social, lo que agravó aún más la situación, con la interrupción de las operaciones de la empresa y los enfrentamientos con la fuerza pública. En abril de 2013, cerca de un centenar de trabajadores desarrollaron una protesta en Puerto Gaitán (Meta), para exigir al mandatario local, como máxima autoridad del municipio, que interviniera para buscar una solución a la crisis laboral y humanitaria, ocasionado por el veto impuesto a ellos por parte de Metapetroleum, empresa filial de Pacific Rubiales. En junio de 2013, la población de Puerto Gaitán y otros municipios del departamento iniciaron un plantón en la vía que conduce a Campo Piriri-Rubiales, para protestar por la falta de compromiso social con la comunidad local de la empresa Pacific Rubiales, el incumplimiento en los acuerdos establecidos en contratación de mano de obra y la falta de inversión en el desarrollo del territorio. En noviembre de este mismo año alrededor de mil 500 conductores de 35 empresas y afiliados al Sindicato SINGROTH bloquearon el ingreso a Campo Piriri-Rubiales para protestar por la entrada en funcionamiento del oleoducto Bicentenario, operado por Pacific Rubiales, lo que según ellos, provocará que esta multinacional dependa cada vez menos de los tractocamiones; reduciendo así el tráfico de éstos en las carreteras, dejando sin trabajo a no menos del 60% de los conductores.

²⁸ Entrevista representante SIM Meta.

departamento, y (V) se han posicionado como la fase previa a la conformación de mesas de discusión en las que participan representantes del gobierno nacional, autoridades locales, la empresa y la comunidad.

La comunidad se manifiesta dispuesta a continuar con su movilización en contra de la empresa. A pesar de los compromisos firmados en repetidas ocasiones, no existe confianza sobre su cumplimiento real. Este escepticismo tiene su fundamento: líderes sociales de Puerto Gaitán, manifiestan que en los últimos 10 años se firmaron con las multinacionales 24 actas sobre temas laborales, de seguridad social y de responsabilidad empresarial, que en su opinión han sido incumplidos en su totalidad.

Un aspecto importante es la influencia que tienen en el gobierno departamental. En 2012, a petición del Sindicato de Trabajadores Agrícolas Independientes del Meta (SINTRAGRIM), el gobernador del Meta, accedió a la contratación de una consultoría que evalúe las afectaciones en fincas, fuentes de agua y demás aspectos ambientales generadas por la actividad sísmica del petróleo. Adicionalmente, las acciones de estas organizaciones no se quedan en el medio local, sino que se proyectan a nivel nacional. En el 2013, la ANLA³¹ suspendió la licencia ambiental para explotar petróleo en el Piedemonte Llanero (Meta) a la multinacional Montecz. Señaló que en su decisión tuvo en cuenta las peticiones de líderes y representantes de la Asociación Campesina del Alto Ariarí (ACARÍ), la Comunidad Civil de Vida y Paz (CIVIPAZ), la Asociación de Desplazados del Castillo

³¹ Autoridad Nacional de Licencias Ambientales.

(ASODESCA) y las Juntas de Acción Comunal de las Veredas del Alto Ariarí, que pedían no resolver esta medida a favor de la empresa.

¿Qué ha planteado Pacific Rubiales frente a estas quejas? En un primer momento la empresa señaló que la mayoría de las críticas sobre contratación de mano de obra local se relacionaban con los contratistas y subcontratistas que ofrecen servicios a Metapetroleum. Por lo tanto, era con ellos con quienes se debía tratar estos asuntos. Sin embargo, miembros de organizaciones sociales señalaron que el hecho de que la empresa dejara en operadores privados la definición de los mecanismos de vinculación laboral era contrario al artículo 18 de los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos³².

Ante la presión de la comunidad y del gobierno nacional, Pacific se comprometió a depurar de su línea de servicios a las empresas que incurren en prácticas contrarias a la normativa laboral en Colombia. Además, en el 2012 la compañía llegó a un acuerdo con la Unión de Trabajadores de la Industria Energética Nacional y de Servicios Públicos (UTEN)³³ para salvaguardar los derechos laborales de los trabajadores calificados y no calificados, sin importar su modalidad de contratación.

En este documento se señalan aspectos como los descansos remunerados de los trabajadores que laboran en el campo

³² Organización de las Naciones Unidas (ONU). A fin de calibrar los riesgos en materia de derechos humanos, las empresas deben identificar y evaluarlas consecuencias negativas reales o potenciales sobre los derechos humanos en las que pueden verse implicadas ya sea a través de sus propias actividades o como resultado de sus actividades comerciales

³³ La UTEN tenía afiliados a cerca de 3.200 empleados de las compañías subsidiarias de Pacific Rubiales en el 2012.

Pri-Rubiales, la obligatoriedad de cumplir las normas laborales vigentes, el salario mínimo a pagar fijado en COP\$1.238.000, la implementación de auxilios y bonos de compensación, la vinculación de mano de obra no calificada con prelación de la población ubicada en el municipio de Puerto Gaitán y el departamento del Meta, además, de la implementación de un política de recurso humano para obra calificada que también tenga en cuenta las potencialidades de este territorio (Pacific, 2012, pg.1).

¿Qué piensan las autoridades locales sobre las problemáticas señaladas? Funcionarios de Puerto Gaitán coinciden en que no cuentan con herramientas para solucionar los problemas derivados de la actividad petrolera. Por ello han dedicado sus esfuerzos a promover mesas de diálogo en las que participan representantes de las comunidades, las alcaldías y las empresas. Allí se trata de disminuir las tensiones existentes y llegar a acuerdos que beneficien a todas las partes, pero la desconfianza existente no ha permitido el logro de mejores resultados.

Hay que entender que los municipios no pueden ejercer mayores controles sobre las empresas petroleras y sus contratistas, la ley no permite hacer eso, porque corresponde más al gobierno nacional. ¿Qué puede hacer una alcaldía para frenar la sobrepoblación que se viene presentando? No podemos decirle a la gente que no llegue al municipio, tampoco podemos obligar a las empresas a que cumplan con las normas de contratación o que

empleen mano de obra local, porque eso está en manos del Ministerio del Trabajo. En el medio ambiente, nos sometemos a las reglas que establece el Ministerio del Medio Ambiente. Es el gobierno nacional el que tiene que dar soluciones de fondo a esta situación³⁴.

En la Región del Río Meta la situación es parecida. Funcionarios de los municipios que componen este territorio plantean que se sienten en una categoría inferior a las empresas petroleras cuando asisten a mesas de diálogo en las que se busca llegar a acuerdos sobre problemáticas existentes. En general, la población observa que las administraciones locales no tienen dinero para enfrentar los problemas de la actividad extractiva y sienten que no son interlocutores válidos para el debate.

Los funcionarios en ocasiones terminan haciendo fila para pedir recursos a estas compañías, desvirtuando con ello su papel como autoridad de planeación. Las alcaldías dependen de estos recursos para realizar programas y las empresas se aprovechan de esto para solicitar mayor apoyo a su actividad, es una forma muy negativa de relacionamiento donde siempre estamos en las peores condiciones³⁵.

El gobernador del Meta, por su parte, en repetidas oportunidades ha exigido a las empresas petroleras que operan en el departamento generar acciones integrales de corresponsabilidad con la región para

34 Entrevista a funcionario de alcaldía Puerto Gaitán.

35 Entrevista funcionario alcaldía Puerto López.

que esto no sea algo accesorio, sino que fortalezca la generación de valor compartido para el bienestar de las comunidades: “Lo que se ve es que se hacen cosas menores para las comunidades o se da pan y circo, y eso se tiene que acabar. Las petroleras deben contribuir a crear un entorno que las legitime. En lo ambiental, se requiere de una institucionalidad que limite las zonas y las formas de explotación para que se garantice la sostenibilidad del territorio. Si eso no se hace, esto va a estallar como en el 2011”³⁶.

En parte, esta situación tiene que ver con la debilidad institucional de la administración local para articular la gestión de los operadores privados en el territorio y su contribución al desarrollo local. En las entrevistas realizadas a representantes de organizaciones sociales, especialmente en Puerto Gaitán y Puerto López se encontró que la población a diario prefiere recurrir a las empresas para solucionar sus problemáticas antes que a la alcaldía local.

Es difícil pensar que en un municipio donde la Contraloría General de la República ha establecido que se perdieron cerca de \$COP23.000 millones en el 2011 en corrupción, se pueda hablar de una alcaldía con gestión eficiente. Hay que mirar las denuncias contra funcionarios para darse cuenta de la magnitud del problema. Con una alcaldía débil la población tiene como único referente a las empresas petroleras, por eso se ven largas filas todos los días de personas pidiendo algo que en realidad le corresponde

36 Entrevista a funcionario de la Gobernación del Meta.

a la alcaldía, servicios de salud, becas para estudios, atención a población vulnerable³⁷.

El problema básico es que las acciones de empresas como Pacific Rubiales no se relacionan con los instrumentos de planeación de los municipios y el departamento, que son en definitiva los que guían la visión estratégica y las apuestas del territorio. Tampoco se menciona la manera en que la actividad petrolera puede generar integrarse a una visión de desarrollo sostenible que beneficie a todos los actores. Además, no se encuentra mayor interés de la población por participar de escenarios de diálogo para definir esta ruta.

Un tema final es la relación de Pacific Rubiales con las comunidades indígenas que hacen presencia en la zona de operación. Representantes del Resguardo UNUMA señalan que la actividad petrolera ha producido un proceso de aculturación acelerado en su comunidad.

Los miembros de la población indígena que ingresan a la actividad petrolera conocen la concepción moderna del dinero como fuente de pago y de intercambio de mercancías. En nuestra comunidad eso no existe, nuestras tradiciones hablan del convite y el trabajo comunitario. La unidad familiar como estructura básica de producción y consumo también se ve afectada porque los jóvenes sólo piensan en ingresar a la empresa y no les interesa la agricultura y las actividades tradicionales. En varias ocasiones

37 Entrevista representante de Consejo Territorial de Planeación Puerto Gaitán.

se ha detectado que las mujeres se unen con trabajadores de la empresa para obtener bienes y adquieren otras costumbres muy diferentes a las nuestras. Un problema muy crítico es la prohibición para llegar a las diferentes zonas del territorio; desde que los Sikuni habitamos este lugar, lo hacemos sin restricción y no entendemos cómo ahora nos dicen que debemos ubicarnos en un solo lugar³⁸.

Incluso se observan conflictos en el seno de las comunidades indígenas del municipio por la participación en las operaciones de la empresa. El resguardo UNUMA es el encargado de elaborar una lista de personas de la comunidad que pueden ingresar a laborar en Pacific Rubiales; sin embargo, representantes de la etnia Sikuni que habitan en la zona rural de Puerto Gaitán afirman que no están de acuerdo con este hecho, que se considera como una infracción a la ley indígena, especialmente en la prohibición a cualquiera de sus miembros de participar en una actividad que ocasiona daños irreparables al territorio ancestral.

La comunidad Sikuni no está de acuerdo con la entrada de nuestros jóvenes a la empresa petrolera, le hemos comunicado esto al UNUMA pero hasta el momento no nos ha respondido. Por eso, no consideramos que los capitanes de este resguardo nos representan, piensan simplemente en el beneficio propio y eso no es lo que nos caracteriza³⁹.

El UNUMA considera que los miembros de las comunidades indígenas tienen el derecho a trabajar en la empresa petrolera, hemos peleado por eso y no lo vamos a dejar; por el contrario, como habitantes ancestrales de esta tierra planteamos que debemos tener prelación en los puestos de trabajo, pensamos que con eso no dejamos de ser indígenas y de pertenecer a nuestra etnia⁴⁰.

Los programas sociales que Pacific Rubiales ha diseñado para estas comunidades también son fuente de tensiones. Los resguardos ubicados en el área urbana del municipio exigen el aumento de estas iniciativas, especialmente en el acceso a la educación superior de sus miembros, la generación de ingresos y el apoyo a proyectos productivos. Los resguardos ubicados en el área rural, por el contrario, plantean que todo proyecto que los involucre, debe pasar por un proceso de consulta previa que reconozca sus tradiciones ancestrales; de lo contrario, no reconocen ninguna acción externa como un aspecto positivo para su cultura y no participan en las acciones propuestas por la empresa.

Es común que la empresa convoque a reuniones para informarnos qué programas sociales tienen para nosotros, pero nuestra comunidad no se siente representada en ellos, porque no nos tuvieron en cuenta en el momento de hacerlos. Un tema preocupante es el de la educación, nuestros hijos no asisten al centro educativo construido por Pacific porque en nuestra tradición la educación es oral, se transmite de

38 Entrevista representante resguardo UNUMA

39 Entrevista a capitán resguardo etnia Sikuni Puerto Gaitán

40 Entrevista resguardo UNUMA Puerto Gaitán.

generación en generación a través del ejemplo y la práctica. Tampoco pensamos en cuanto a los proyectos productivos que nos propongan establecernos en un terreno y cultivemos una sola cosa. Nosotros practicamos la agricultura por medio de la quema, que se basa en la regeneración del suelo, para lo cual necesitamos de un espacio indivisible. Los problemas se presentan por esta visión errada de la empresa sobre lo que en realidad somos⁴¹.

El conflicto entre la etnia Sikuani que habita la zona rural y Pacific Rubiales se ha acentuado en los últimos años. Si bien la empresa menciona en su Reporte Anual de 2012 que cumple con la consulta previa como lo establece la norma vigente, líderes indígenas señalan que por su territorio pasa un oleoducto de esta multinacional, sin que fuera informada de esta acción y diera su aprobación a la obra.

La lucha indígena contra este hecho llegó a la Corte Constitucional, la cual en la Sentencia T-693 de 2011 reafirmó el derecho de esta comunidad a ser consultada antes de que se instalara el oleoducto. Ante los hechos ya consumados, el máximo tribunal ordenó “adoptar medidas para mitigar los efectos (culturales, económicos, sociales, religiosos, etc.) que causaría la construcción del oleoducto en territorios tradicionalmente utilizados”. (Dinero, Noviembre 5 de 2011).

De acuerdo con el análisis realizado anteriormente, queda claro que el modelo de sostenibilidad de Pacific Rubiales presenta un avance sobre la manera de integrar en el

territorio los componentes social, económico y ambiental. También se considera como una tema positivo el interés por ubicar estas acciones en marcos más amplios, establecidos por estándares internacionales de calidad. Sin embargo, cuando se pone en juego estas acciones en su área de influencia, se observan debilidades en su implementación. La principal se relaciona con la falta de articulación con las autoridades locales y la población. Además, el manejo de los contratistas y subcontratistas de la empresa ha provocado un descontento generalizado en la población.

Un tema en el que también se observan deficiencias es en la relación con las comunidades indígenas y en general, la falta de indicadores de impacto para medir los resultados obtenidos. Hasta el momento, no se percibe una decisión de la compañía de incorporar estos elementos en su modelo de gestión, lo que preocupa por el nivel de tensión que se vive en municipios como Puerto Gaitán, que amenaza con estallar en cualquier momento con consecuencias negativas.

En efecto, pese al desarrollo de la actividad petrolera, los ingresos que genera y los programas de sostenibilidad ejecutados por empresas como Pacific Rubiales, existe una realidad contundente en este municipio: gran parte de la población vive en condiciones de pobreza, sólo cuenta con 27 policías, tiene agua dos horas al día, servicio intermitente de energía y el 44 por ciento de su población vive en la miseria. (Revista Semana, 27 de Agosto de 2011). A esto se suman problemas como la sobrepoblación: en el 2007, Puerto Gaitán tenía 17.524 habitantes y en el 2013 pasó a 32.129, según cifras del DANE; la corrupción, que en el 2013 se llevó cerca de \$ 33.000

41 Entrevista capitán resguardo Rubiales.

millones, detectados en las investigaciones de la Contraloría General de la República, además de la destitución e investigación a más de 64 funcionarios públicos de la administración local, entre ellos 6 alcaldes en los últimos cinco años; y la violencia que se refleja en la presencia de actores armados – guerrilla y bandas emergentes- y en la tasa de homicidio ajustada por el Instituto de Medicina Legal de 225.1, una de las más altas del país.

Ante la realidad planteada, es evidente la necesidad de un marco normativo que defina las obligaciones de los operadores mineros y de hidrocarburos frente al desarrollo de las comunidades y el territorio en el que operan. Esta situación es la causa de los problemas de descoordinación institucional y de ausencia de un lenguaje único en el seno del gobierno sobre el impacto local del sector extractivo, así como la falta de canales de comunicación para definir una agenda de política pública sobre el tema.

Pero también, es claro que las problemáticas señaladas tienen que ver con acciones que van más allá de la norma, relacionadas con la construcción de escenarios para la gobernanza del territorio, especialmente en zonas con producción minera y de hidrocarburos, que se articulen a la planeación del desarrollo local y los instrumentos de política existentes para este fin. Esto pasa por la implementación de formas de concertación y diálogo, con participación de los sectores sociales y los mandatarios locales para la construcción conjunta de los programas que hacen parte de los modelos de sostenibilidad de estas empresas. En la práctica, las comunidades se perciben como sujetos pasivos, que tienen como única función ser receptores de las

acciones definidas de manera unilateral por parte de cada operador privado. Esto explica la desconfianza de la población frente al sector extractivo, la debilidad en las relaciones establecidas, la falta de apropiación y reconocimiento social de las inversiones realizadas.

Las acciones descritas se deben reflejar en la consolidación de la licencia social como mecanismo de carácter obligatorio para las empresas del sector desde la etapa de exploración, con participación de las autoridades locales y la ciudadanía en su discusión y aprobación. Además, es necesario que este instrumento parta del reconocimiento sobre los beneficios y efectos negativos que puede generar la instalación de un proyecto extractivo en un espacio geográfico, de tal manera que contribuya a conciliar el interés particular con los intereses de la comunidad, ampliando la base para la construcción de un modelo productivo que garantice la conexión entre su progreso económico y el de su entorno social y ambiental.

Por último, es necesario consolidar instrumentos de información sobre el impacto económico generado por el sector extractivo. Si bien estas tareas deben ser consideradas como una competencia del Estado, también tiene relación con la labor que vienen desempeñando organizaciones de la sociedad civil y, en particular, las ONG, a saber, la producción de investigaciones y análisis de casos que contribuyen a profundizar la mirada que se tiene en el país sobre la dinámica de la minería y los hidrocarburos en el territorio y la producción de informes periódicos en temas específicos que amplían los escenarios y mecanismos de generación de opinión en este campo.

BIBLIOGRAFÍA

Acción RSE (2011), Creación de Valor Compartido. Documento de Trabajo. http://www.accionrse.cl/uploads/files/2011.10.18Estudio_4_Acci%C3%B3nRSE.pdf

Acosta, J. (2012), "Minería y Responsabilidad Social Empresarial en Colombia. Elementos para la Discusión". En: Udea. No. 38. Enero-Marzo.

Agencia Nacional Minera (2011). Ley 685 de 2001. Código Minero Colombiano. http://www.anm.gov.co/sites/default/files/ley685_2001_agosto15.pdf

Alcaldía de Puerto Gaitán (2012), Plan de Desarrollo 2012-2015 "Porque Unidos Somos Más". <file:///C:/Users/dell/Downloads/PLAN%20DE%20DESARROLLO%202012%20-2015.pdf>

Alcaldía de Puerto López (2012), Plan de Desarrollo 2012-2015 "Gestión, Desarrollo y Equidad Social". http://puertolopez-meta.gov.co/apc-aa-files/34646332616563653537376162633030/acuerdo_no_08_corregido_29.05.2012_mary-pagina-web.pdf

Bedout S. (2008), "Responsabilidad Social Empresarial. Una Mirada desde Colombia". En: Revista de Negocios Internacionales. Universidad EAFIT. Vol. 2 No. 1. Pg. 3-11.

Cañón, Ángela M, López, Germán y Córdoba, Nidia (2012), "Documento referencial para la implementación de un programa de responsabilidad social empresarial en cooperativas", Tesis de posgrado en Especialización e Injerencia de Procesos y Calidad. Facultad de Posgrados, EAN, Bogotá.

Chaves y Mora (2012), Así se hace: Gestión de la responsabilidad social empresarial y casos de buenas prácticas. Escuela de Relaciones Internacionales. Universidad Nacional. San José de Costa Rica.

CINEP (2012), "Minería, Conflictos sociales y violación de Derechos Humanos en Colombia", Bogotá. http://responsabilidadsocial.javerianacali.edu.co/CINEP/IE_CINEPPPP_octubre_2012.pdf

Colombia Energía (2013), Prospección sísmica, servicio clave para el desarrollo de la industria <http://www.colombiaenergia.com/node/28>

Contraloría general de la República (2013), Informe sobre Minería Ilegal en Colombia. <http://www.contraloria.gov.co/documents/155638087/176618096/Separata+Mineria+ilegal.pdf/70443f0b-7b9c-4ed9-88f2-297f1d2db404>

Corte Constitucional de Colombia. (2011). Sentencia Constitucional T-375 <http://www.corteconstitucional.gov.co/>

DANE (2013), Informe de Coyuntura Regional Meta. Documento de Consulta Pública.

DNP (2010), Plan Nacional de Desarrollo "Prosperidad Democrática. Bogotá. <https://www.dnp.gov.co/pnd/pnd20102014.aspx>

Eco Oro Minerals Grup (2013), Estrategia de Sostenibilidad. <http://www.eco-oro.com/s/Home.asp>

Estevez A, Coyne Bruce y Moreno A (2013), Mejorar los beneficios subnacionales de los sectores petrolero, gasífero y minero. Revenue Watch Institute (RWI). Iniciativas sobre Contenido Local. Nota Informativa. http://www.revenuewatch.org/sites/default/files/RWI_Sub_Enhance_Benefits_SP_20131204.pdf

González, A. (2011), Los Enfoques de la Responsabilidad Social Empresarial. Universidad Sergio Arboleda. Facultad de Administración. Documentos de Trabajo. Bogotá.

Indepaz (2013), Guía para la Participación en los Informes de Sostenibilidad y de Derechos Humanos de las Empresas Petroleras. <http://petroleo.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2013/06/Guia-DDHH-y-RSE-Petroleras-Indepaz-2013.pdf>.

Jiménez, S. (2012), "La Responsabilidad Social Corporativa. Un Enfoque de Gestión Integral". En: Innovar. No. 78. Enero-Abril.

Jiménez A. (2013), "Minería en Colombia. Implicaciones Sociales y Económicas". En: Revista Económica Supuestos. Universidad de los Andes. Bogotá. No. 4. Abril. Pg. 18-23.

Kowszyk Y, Covarrubias A y García L. (2012), El Estado de la Responsabilidad Social Empresarial en América Latina 2011. Forum Empresa. Santiago de Chile. <http://www.bibliotecavirtual.info/wp-content/uploads/2011/12/estado-rse-2011-libro.pdf>

Lemieux E. (2010), Minería y Desarrollo Local. CoperAcción. Lima. Documento de Análisis. <http://www.source-international.org/wp-content/uploads/2012/11/Mineria-y-desarrollo-local.pdf>

León, Carlos J. (2011), "Congreso virtual de RSE rumbo a una gestión integral en las organizaciones". En: Responsabilidad y Derecho. Disponible en: <http://responsabilidadyderecho.blogspot.com/2011/06/legislar-o-no-legislar-el-caso.html>.

Oyarzún, Jorge y Roberto (2011), "Minería Sostenible, Principio y Prácticas", [en línea]. [S.l.]: Geem - Aula2punto.net. Disponible en: http://eprints.ucm.es/13264/1/Libro_Mineria_Sostenible.pdf

Ramírez J. (2009), "Fundamentos económicos y políticos del concepto de responsabilidad social empresarial en Latinoamérica: en debate". En: Revista Tendencias & Retos No. 14: 15-31. Octubre

Revista Semana (27 de Agosto de 2011). Edición Digital. La Explosión de Puerto Gaitán <http://www.semana.com/nacion/articulo/la-exposion-puerto-gaitan/245490-3>

Rodríguez, F. (2011), "La Responsabilidad Social Empresarial en Colombia. Elementos Históricos". En Revista Coyuntura. No. 121. Octubre-Diciembre. EAFIT.

Rojas, J. (2011), "Responsabilidad Social Empresarial. Ser o Aparentar". En: Borradores de Economía. Banco de la República, No. 673, Octubre.

Rudas G (2012), La locomotora minera ¿Crecimiento compatible con la adaptación al cambio climático? Pg. 73-109. FESCOL. Bogotá. <http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2013/11695.pdf>

CAPÍTULO 5

**El paro nacional
minero de 2013**

El Centro de Investigación y Educación Popular/ Programa por la Paz - CINEP/PPP (2014) registró¹ en el 2013 el mayor número de luchas sociales en Colombia desde 1975. Estas luchas respondieron a diversidad de motivaciones por múltiples actores. En términos generales, estas expresiones de participación directa coincidieron en la disputa por el modelo económico, el rechazo a medidas y políticas estatales², y la reivindicación de la diferencia, el disenso, la dignidad, la autonomía y la participación, entre otros aspectos culturales y políticos.

Las modalidades de protesta fueron diversas e incluyeron marchas y plantones (57,8%), bloqueos (19,7%), y paros (10,8%), entre otras. Los actores fueron mayoritariamente pobladores urbanos³ (32%), asalariados (16%), estudiantes (13%), campesinos (12%), independientes (12%), grupos étnicos (4%), gremios (4%), mujeres y LGBTI (2%). Los principales motivos de las luchas sociales fueron: políticas públicas (19%), servicios sociales (16%), el incumplimiento de acuerdos

1 Las fuentes principales de la Base de Datos de Luchas Sociales del CINEP son: periódicos regionales y nacionales, noticieros radiales y de televisión, páginas, boletines y comunicados de organizaciones sociales.

2 Para mayor información, remitirse a CINEP/PPP (2014). Según CINEP/PPP (2014), de manera generalizada el gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2014) desconoció, estigmatizó y reaccionó con represión ante las diversas manifestaciones. Las negociaciones fueron tardías y respondieron a una gran presión y rechazo en la opinión pública (CINEP/PPP, 2014). A finales de noviembre de 2013, el Ministerio de Defensa y el Ministerio del Interior propusieron al Congreso un proyecto de ley (091) que buscaba endurecer la penalización de participantes en protestas. El proyecto se hundió en junio de 2014 en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes. Para mayor información ver: <http://radiomacondo.fm/2014/06/19/se-hunde-proyecto-de-ley-que-criminializaba-la-protesta-en-colombia/> Consultado por última vez en junio de 2014.

3 Al respecto, es importante problematizar el lugar de la ciudad en visibilidad de las luchas sociales. Si se quiere, las luchas en contextos rurales son visibles ante la opinión y la agenda pública en la medida que logran desestabilizar los principales centros urbanos a nivel nacional, poniendo en evidencia la dependencia de las ciudades con respecto a los recursos naturales, las actividades agropecuarias y quienes las hacen posibles.

(15%), y la exigencia de garantías a derechos (15%). Estas luchas se registraron en los sitios más densamente poblados del país, con especial protagonismo de ciudades capitales como Bogotá (CINEP/PPP, 2014).

Dentro de este mapa amplio de luchas y movilizaciones sociales, CINEP/PPP (2014) identificó tres tipos de luchas asociadas con la locomotora minero-energética: de defensa territorial, de defensa de derechos laborales, y de defensa de la minería informal⁴. Este capítulo del Observatorio se concentra en el tercer tipo de lucha, en particular, en el Paro Nacional Minero de 2013. Este paro se desarrolló en 80 municipios del país entre el 17 de julio y el 3 de septiembre de 2014⁵, de manera simultánea al paro agrario⁶. El proceso de negociación también coincidió, aunque los espacios de conversación propuestos por el gobierno nacional fueron diferenciados.⁷

4 Otra tipología es la de defensa del barequeo como patrimonio inmaterial. Este tipo es diferente de la defensa de la minería informal porque el barequeo no requiere título minero (artículo 156 Ley 685 de 2001). La defensa del barequeo como patrimonio inmaterial ha estado vinculada a la defensa de los ríos frente a proyectos hidroeléctricos como Hidro-Ituango por la Empresa Pública de Medellín (EPM). Para mayor información, ver: <http://www.debatehidroituango.blogspot.com/> Consultado en junio de 2014.

5 Para mayor información ver la columna titulada *Comenzó el Paro Minero con más de 200,000 manifestantes en toda Colombia*, publicada en El Colombiano, el 17 de julio de 2013. Disponible en: http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/C/comenzo_el_paro_minero_con_mas_de_200000_manifestantes_en_todo_colombia/comenzo_el_paro_minero_con_mas_de_200000_manifestantes_en_todo_colombia.asp Consultado en junio de 2014.

6 El paro agrario articuló una tendencia a la movilización en 2013 que empezó a manifestarse en febrero y que a mediados de agosto logró reunir gran cantidad de actores y gremios, por ejemplo cafeteros, algodoneros, maiceros, arroceros, ganaderos, paperos, lecheros, cultivadores de frutas y otros alimentos. Las movilizaciones se desarrollaron de manera simultánea a la discusión entre el gobierno nacional y la guerrilla Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia—Ejército del Pueblo (FARC—EP) sobre desarrollo rural.

7 Esto a pesar de la estrecha conexión entre las problemáticas y sus implicaciones para el ordenamiento y administración del suelo y el subsuelo.

El paro nacional minero de 2013 fue liderado por la Confederación de Mineros de Colombia (CONALMINERCOL)⁸. Se planteó como un paro en defensa de la minería informal ante el incumplimiento de acuerdos pactados con el gobierno nacional en noviembre de 2011 y julio de 2012. En 2013, el presidente Juan Manuel Santos reaccionó estigmatizando a quienes participaron en el paro⁹ aludiendo supuestas relaciones con actores armados ilegales. Frente a esto, CONALMINERCOL reiteró la independencia de la movilización frente a los actores armados (CINEP/PPP, 2014).

En el centro de las motivaciones, el pliego petitorio y los acuerdos para levantar el paro de 2013 está la discusión sobre la política de formalización. En este capítulo se argumenta que este paro es expresión de una tensión ya existente entre una política minera nacional que promueve la minería a gran escala, y unas dinámicas locales que reivindican otros tipos de minería, así como el derecho a la participación en el ordenamiento minero-ambiental y el desarrollo. Las peticiones de CONALMINERCOL fueron en su mayoría¹⁰ obligaciones estatales dentro de programas de formalización en el marco normativo de la Ley 685 de 2001 y el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, lo cual pone en evidencia la débil capacidad



institucional para dar cumplimiento y hacer operativa la norma.

Este capítulo fue construido a partir de la revisión de la normatividad, documentos primarios y secundarios, cubrimiento de medios nacionales y regionales¹¹, y entrevistas individuales y grupales a integrantes de la Mesa de Concertación Nacional y de la Mesa de Diálogo permanente de Chocó¹².

El documento está organizado en cinco secciones. La primera define el enfoque del documento y el contexto del paro nacional

8 CONALMINERCOL agrupa a 300,000 mineros en 18 departamentos desde Antioquia y Chocó a Guainía y Putumayo. Para mayor información ver el artículo titulado *Los Pequeños Mineros, fuera del Boom y en Paro* publicado en la Silla Vacía el 15 de julio de 2013. Disponible en: <http://lasillavacia.com/historia/los-pequeños-mineros-fuera-del-boom-y-en-paro-45213> Consultado por última vez en junio de 2014.

9 Para mayor información ver el artículo titulado *Los Pequeños Mineros, fuera del Boom y en Paro* publicado en la Silla Vacía el 15 de julio de 2013. Disponible en: <http://lasillavacia.com/historia/los-pequeños-mineros-fuera-del-boom-y-en-paro-45213> Consultado por última vez en junio de 2014.

10 Con excepción de un trato diferenciado frente a las grandes empresas que desapareció en la Ley 685 de 2001.

11 Principalmente, el Espectador, el Tiempo, Revista Semana, la Silla Vacía, Razón Pública, el Colombiano, el País, Vanguardia Liberal, el Heraldo y Llano Siete Días.

12 Se agradece de manera especial a Luz Stella Ramírez, directora de CONALMINERCOL, a Sergio Varón, presidente de la cooperativa de mineros del Guainía, COLMICOOP, a Helcías Ayala, Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico, y a Freddy Lloreda Palacios, Alto Consejero para la gobernabilidad y el desarrollo territorial del Chocó, por su colaboración en el proceso de recolección de información. A pesar de los intentos por entrevistar a funcionarios del gobierno, esto resultó imposible.



minero. La segunda sección trata sobre antecedentes y motivaciones que llevaron al paro. Luego, en una tercera sección son analizadas las dinámicas regionales en su desarrollo. La cuarta sección alude al proceso de negociación entre CONALMINERCOL y el gobierno nacional. Finalmente, en la parte final, se ofrecen algunas reflexiones finales sobre el paro minero nacional.

1. ENFOQUE Y CONTEXTO

Existe un caos conceptual con relación a la definición de la minería informal e ilegal. En términos generales, la minería informal y la minería ilegal se desarrollan sin el cumplimiento de los requisitos legales y/o contractuales para la exploración y explotación. Esto hace que las categorías sean amplias. Así por ejemplo, actividades mineras con título y permisos ambientales aún pueden ser informales y/o ilegales

si fallan en el cumplimiento de requisitos contractuales y extracontractuales. A su vez, el barequeo, que no requiere título, puede ser informal y/o ilegal sin el registro en la alcaldía municipal, sin el permiso del dueño del predio o si se desarrolla en lugares excluidos de la minería.

Una posible distinción entre la minería informal e ilegal es la intención de legalización de actividades. Algunos mineros que se auto-reconocen como informales explican su situación debido a un marco jurídico que exige unas condiciones financieras, técnicas, laborales y empresariales que no están en capacidad de cumplir. Hay otros mineros en este rango de informalidad e ilegalidad que han desarrollado sus actividades de manera tradicional, continua o discontinua, durante los últimos diez años en lugares donde la minería constituye la principal actividad económica, pero que no están interesados en procesos de legalización que impliquen una mayor presión por autoridades mineras y ambientales. En este caso, ¿estas actividades serían informales o ilegales?

La frontera legal entre la minería informal y la minería ilegal también ha sido variable. Por ejemplo, en el marco de la Ley 1382 de 2010 la minería de draga de hasta 60 caballos de fuerza era legalizable, pero el Plan de Desarrollo Nacional 2010-2014 hace muy difíciles sus condiciones de legalización, independientemente de la intención de quienes la ejercen. En otras palabras, no hay una distinción clara y tajante entre ambos tipos de minería. Sin embargo, la connotación de informalidad es importante para aquellos mineros que se auto-reconocen como tal y reivindican su interés de formalizarse.

Tanto la minería legal como la informal y la ilegal coexisten en algunas zonas del país con la criminalidad asociada a actores armados ilegales, quienes por vía directa o a través de extorsiones participan en los beneficios económicos de la actividad. Igualmente, para aquellos mineros que se posicionan desde la informalidad en contraste con la ilegalidad, también resulta importante la distinción frente a la criminalidad.

La ilegalidad y la informalidad constituyen quizás la característica más sobresaliente del mapa minero nacional. Esto queda confirmado por el Censo Minero realizado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE) en 1988 y el Censo Minero Departamental 2010-2011 elaborado por el Ministerio de Minas y Energía. Este último no tuvo una cobertura total, pues cubrió solamente 23 departamentos¹³ e incluso en algunos de estos no logró abarcar el 100% de las Unidades de Producción Minera (UPM). El Censo encuestó a 14,357 UPM con los siguientes resultados: el 63% de las UPM no tenían título y el 75% no tenían autorización ambiental. El mayor nivel de informalidad se presentó en los departamentos del Chocó (99,2%) y la Guajira (98,2%).

En Colombia ha habido múltiples programas de formalización y legalización¹⁴. Hasta la Ley 685 de 2001 (Código de Minas), se reconoció la prelación a mineros informales para la

13 No incluyó a Amazonas, Guainía, Guaviare, Nariño, Quindío, Vaupés, Sucre, Vichada, y San Andrés y Providencia.

14 La Ley 20 de 1969, el Decreto 1275 de 1970, el Decreto 3050 de 1984, el Decreto 2655 de 1988, la Ley 141 de 1994 y el Decreto 2636 de 1994, la Ley 685 de 2001 y el Decreto reglamentario 2390 de 2002, la Ley 1382 de 2010 (con inexequibilidad diferida a mayo de 2013) y su Decreto Reglamentario 2715 de 2010, el Decreto 1970 de 2012, la resolución 48616 de 2012, la resolución 48744 de 2013 y el Decreto 0933 de 2013

concesión de títulos, asistencia técnica gratuita y facilidades de crédito. El Código no diferenció entre tipos de minería, pero dispuso de un nuevo plazo de tres años para la legalización gratuita de actividades en áreas libres, así como la suspensión de acciones penales hasta que la autoridad minera decidiera sobre la solicitud. El Decreto 0933 de 2013 transfirió a los mineros la elaboración de los Planes de Trabajo y Obras (PTO) y los Planes de Manejo Ambiental (PMA). Adicionalmente, limitó el número de hectáreas por legalizar a 150 para personas naturales y 500 para asociaciones.

A pesar de los múltiples programas de formalización y legalización, los alcances de estos han sido muy limitados. La Evaluación de la Contraloría General de la República sobre el éxito relativo del programa de la Ley 685 de 2001 indicó que de un total de 3,863 solicitudes, únicamente el 4,74% fueron aprobadas¹⁵.

Los programas no han sido exitosos por la misma forma como se han diseñado desde el nivel central¹⁶: no consideran, en efecto, suficientemente las dinámicas locales¹⁷, el

15 Contraloría General de la República, 2013, Efectividad del Programa de Legalización de la Ley 685 de 2001, citado por Pardo (2013).

16 Por ejemplo, los distritos mineros son una figura de planeación e intervención que se soporta en enclaves especializados en actividades específicas y que tiene el potencial para articular a diferentes escalas de minería legal e informal en cadenas productivas. En Colombia, se puede rastrear en la década de 1990 con implementación en Antioquia. Sin embargo, sólo con el Plan de Desarrollo Minero Visión 2019 fue instituida y extendida al territorio nacional. Su implementación como recurso de planeación se debilitó desde los últimos dos años del segundo gobierno de Álvaro Uribe (2006-2010) por diferentes razones. En particular, con respecto a la temática del capítulo, se presentaron tensiones entre un modelo de desarrollo minero que favorece la minería legal a gran escala con las posibilidades de legalización y vinculación de mineros informales a las cadenas productivas. En el primer gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2014) los distritos mineros no constituyen un recurso de planeación.

17 Mayoritaria pero no exclusivamente rurales.

ejercicio mismo de los diferentes tipos de minería¹⁸, la convivencia con el conflicto interno armado, la ingobernabilidad estatal de amplias zonas del territorio nacional, la dispersión e incongruencias conceptuales entre las mismas normas, la escasa capacidad técnica y financiera para la implementación de los programas por las alcaldías municipales¹⁹ y la promoción de la gran minería por diferentes gobiernos. En particular, el gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) abrió la compuerta a la titulación sin planeación y el primer gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2014) convirtió al sector de manera explícita en el principal motor de la economía del país (Martínez, Peña y Velásquez, 2013).

A junio de 2014, una de las mayores dificultades para los programas de formalización y legalización consiste en la escasez²⁰ de

18 Uno de los casos emblemáticos es el de la minería aluvial y su carácter itinerante, que no se ajusta a la titulación a través de polígonos. La ley del plan elimina las posibilidades de formalización de estas actividades, aunque según CONALMINERCOL la mayoría de la minería aurífera informal es aluvial y se realiza a través de mini-dragas.

19 Frente a la falta de presencia de la autoridad minera en las diferentes zonas geográficas donde se desarrolla la minería, las alcaldías municipales terminan asumiendo competencias de esta autoridad sin la suficiente capacidad técnica y financiera.

20 La escasez de áreas libres para titular coincide con la declaración de áreas mineras estratégicas durante el primer gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2014), incluso en zonas restringidas para la minería. Las áreas mineras estratégicas se diferencian por el proceso de adjudicación "objetiva" de títulos en una especie de subasta. La Resolución 180241 de 2012 declaró áreas mineras estratégicas en Antioquia, Bolívar, Caldas, Cauca, Cesar, Chocó, Huila, Guajira, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Quindío, Risaralda, Tolima y el Valle del Cauca. La Resolución 0045 de 2012 declaró áreas mineras estratégicas en el Amazonas, Vaupés, Guainía, Vichada, Guaviare y Chocó. Esta última resolución fue demandada por no haber sido consultada previamente con comunidades étnicas. Adicionalmente, la Resolución 1518 de 2012 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible suspendió temporalmente la sustracción de áreas de reserva forestal de ley 2 de 1959 hasta que se realizara su zonificación. Gran parte del Chocó Biogeográfico, de la Orinoquía y de la Amazonia son zonas de Ley 2. La declaración de áreas mineras estratégicas presiona sobre las ya difíciles condiciones de formalización y legalización de actividades en estas zonas por la superposición de figuras de ordenamiento territorial, como

áreas libres para titular en las zonas Andina y Caribe, debido al incremento de solicitudes y otorgamiento de títulos bajo el principio de "primero en el tiempo, primero en el derecho"²¹ durante la primera administración de Álvaro Uribe Vélez (2002-2006)²² (Gaitán, Martínez, Pérez y Velásquez, 2011). El Decreto 0933 de 2013²³ estableció beneficios tributarios para los titulares que cedieran áreas (Martínez, Peña y Velásquez, 2013). Y la Ley 1658 de 2013²⁴, además de adoptar medidas para el control y uso del mercurio²⁵, también dispuso de las figuras de subcontrato de formalización minera²⁶ y devolución de áreas²⁷ para la formalización minera. A esto se suman los esfuerzos por formalizar actividades

son: departamentos, municipios, resguardos indígenas, territorios colectivos de comunidades negras, reservas forestales de ley 2 de 1959, áreas protegidas, zonas mineras étnicas, y reservas de recursos naturales, entre otras. En particular, el principio de selección "objetiva" de las áreas mineras estratégicas entra en tensión con el principio de "prelación" de las comunidades a la explotación en zonas mineras étnicas.

21 En el marco de la Ley 685 de 2001

22 Para mayor información sobre el incremento en las solicitudes y otorgamientos de títulos durante la administración de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010), ver Fierro (2012).

23 Este decreto también hizo más flexibles los requisitos para demostrar tradición.

24 Artículo 11 Ley 1658 de 2013

25 A 2018, el uso de mercurio en toda actividad minera será prohibido.

26 Esta figura tiene como precedente los contratos de operación, en el marco de la Ley 1382 de 2010 (Código de Minas con inexecutable diferida a mayo de 2013). El subcontrato de formalización no implica la fragmentación de títulos, pero permite a sus beneficiarios continuar con explotaciones por un periodo no inferior a cuatro años. El subcontratista es responsable del manejo técnico, minero, ambiental, de seguridad e higiene. El contratista es responsable de todas las obligaciones contractuales y extracontractuales con excepción de aquellas señaladas anteriormente. Esta figura es controversial puesto que no cuestiona los títulos existentes y su viabilidad depende de la voluntad de los titulares de contratos.

27 Se refiere a la devolución voluntaria de áreas por el beneficiario de un título minero, con el fin de contribuir a la formalización de mineros tradicionales. En la actualidad una de las limitaciones al respecto tiene que ver con la capacidad institucional para darle trámite, como se señaló en el capítulo 2 del presente informe.

asociadas a la minería, por ejemplo en fases de beneficio, venta y adquisición²⁸.

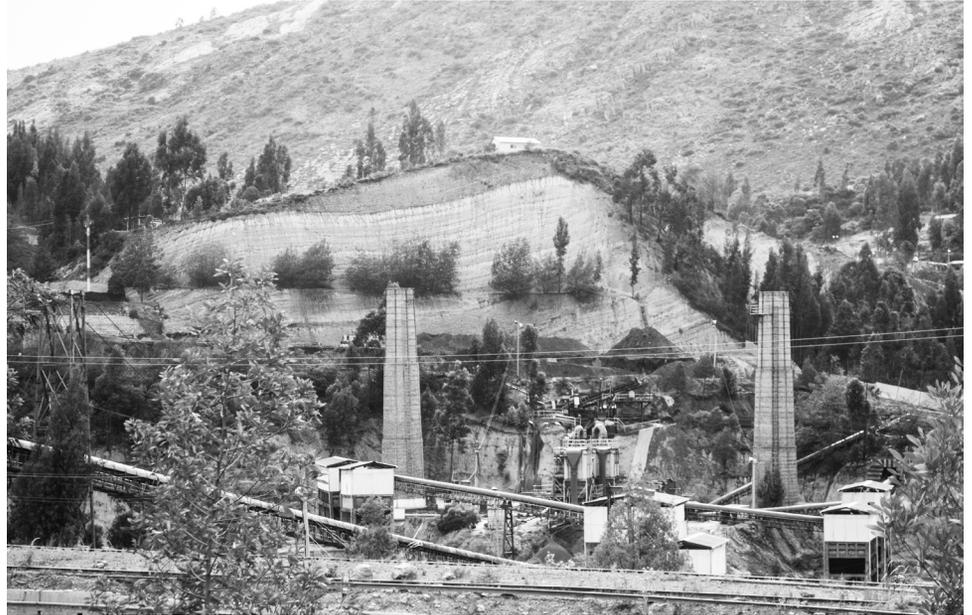
2. ANTECEDENTES: ACUERDOS Y DEMANDAS DE LOS MINEROS

Según Luz Stella Ramírez, directora de CONALMINERCOL, la decisión de ir a paro nacional se tomó en el Primer Encuentro de las Organizaciones Mineras de Colombia, en Medellín, en mayo de 2013. Las principales razones que motivaron la decisión fueron de diferente índole: una legislación desfavorable para el pequeño y mediano minero, la escasez de áreas libres para titular, la destrucción de maquinaria mediante la implementación del Decreto 2235 de 2012²⁹, el desconocimiento y la violación de acuerdos logrados con el gobierno en noviembre de 2011 y julio de 2012, y la insuficiencia del Decreto 0933 de 2013 para atender la problemática de la informalidad a nivel nacional.

El 30 de noviembre de 2011, los delegados de los mineros tradicionales del Bajo Cauca y del Nordeste Antioqueño, el Sur de Bolívar, Córdoba y representantes de CONALMINERCOL acordaron con el entonces Viceministro de Minas, el Viceministro de Relaciones Laborales del Ministerio del Trabajo, la Asesora del Despacho del Ministerio de Minas, un Representante del Ministerio del Interior y el Secretario de Minas de Antioquia el cese de operativos por la fuerza pública

28 Se destacan la Ley 685 de 2001, el Decreto 2637 de 2012 y el Decreto 0705 de 2013 que reglamentaron el Registro Único de Comercializadores de Minerales (RUCOM).

29 Para mayor información, ver el artículo titulado Pequeña Minería Presiona su Formalización publicado en el Colombiano el 17 de julio de 2013. Disponible en: http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/P/pequena_mineria_presiona_por_su_formalizacion/pequena_mineria_presiona_por_su_formalizacion.asp Consultado en junio de 2014.



por un período no superior a seis meses. El gobierno prometió la regulación de los planes de cumplimiento ambiental y asumió, a través del Viceministerio de Relaciones Laborales, el compromiso de facilitar la afiliación de mineros a las aseguradoras de riesgos profesionales.

Por su parte, CONALMINERCOL se comprometió a entregar un listado de minas georeferenciadas y con identificación de los mineros el 15 de diciembre, a presentar mensualmente a las autoridades los certificados de pago de regalías y a levantar las movilizaciones. Adicionalmente, se llegó a un acuerdo sobre la creación de unas mesas de concertación sobre la política de formalización³⁰.

Según CONALMINERCOL, los acuerdos fueron incumplidos por el gobierno nacional³¹.

30 Acta de acuerdos firmada el 30 de noviembre de 2011.

31 No fue posible contar con la perspectiva del gobierno nacional sobre el cumplimiento de acuerdos por los mineros.



Posteriormente, el 26 de julio de 2012, Mauricio Cárdenas Santamaría, entonces Ministro de Minas y Energía, y Luis Ramiro Restrepo, representante de CONALMINERCOL acordaron³² la reglamentación y la facilitación de los programas de legalización dispuestos en la Ley 1382 de 2010 y en la Ley 685 de 2001; el apoyo a los planes piloto de formalización en Cundinamarca, Boyacá, Antioquia, Chocó y Bolívar; la definición de un procedimiento para el análisis de la viabilidad de solicitudes de formalización; y la introducción de un articulado en la reforma al Código de Minas para facilitar la formalización de la minería tradicional.

Desde el 2011, las peticiones de CONALMINERCOL al Gobierno Nacional se pueden clasificar dentro de la siguiente tipología: cumplimiento de obligaciones

³² Ministerio de Minas y Energía, acta de Acuerdo para el Desarrollo de la Formalización de Mineros Tradicionales en Colombia, 26 de julio de 2012.

estatales, enfoque diferencial y condiciones para la formalización, y reparación individual y colectiva de los mineros informales.

Dentro del tipo de cumplimiento de obligaciones estatales, se identifican aquellas de protección de derechos fundamentales y aquellas relacionadas con los Códigos Mineros (Ley 1382 de 2010 -con inexecutable diferida a mayo de 2013- y la Ley 685 de 2001). Dentro del primer grupo se enfatizan los derechos a la participación, a la consulta previa, libre e informada, y a la seguridad y protección. Dentro del segundo grupo se incluyen la reglamentación de la Ley 1382 de 2010 en lo que concierne a formalización, la reglamentación del artículo 107 de la Ley del Plan sobre los derechos de mineros informales a un mínimo vital y a la vida digna, la reglamentación del Decreto 2235 de 2012, el diseño de guías minero ambientales y planes de cumplimiento, que son requisito para la formalización, la delimitación de áreas mineras especiales para la formalización de la minería tradicional, la reglamentación del Banco de Áreas Libres para formalización Minera, y un proyecto de ley radicado en el Congreso de la República sobre formalización minera.

Dentro de la categoría de demandas de enfoque diferencial y condiciones para la formalización, los mineros piden una política de formalización que reconozca la diversidad de actividades por mineral, aspectos técnicos, ambientales, tributarios, sociales, étnicos, y económicos. Asimismo, solicitan condiciones para el cumplimiento de requisitos como la afiliación a seguridad social; oficinas de atención y planes pilotos con recursos y asistencia técnica

en epicentros mineros como Antioquia, Chocó, Cundinamarca, Boyacá y Bolívar, entre otros; la moratoria en la adjudicación de títulos, la cancelación de títulos que no surtieron consulta previa y la formalización de actividades mineras tradicionales en las áreas que resulten libres.

Finalmente, dentro del tipo de reparación individual y colectiva las exigencias de los mineros agremiados corresponden a daños ocasionados por un trato diferencial y favorable a la gran minería transnacional, a la estigmatización de mineros informales como ilegales y criminales, y a la implementación indiscriminada del Decreto 2235 de 2012.

3. DINÁMICAS REGIONALES

La convocatoria al Paro fue liderada por CONALMINERCOL y las organizaciones mineras que explotan oro, carbón, material de arrastre, mármol y arcilla de los departamentos andinos (Antioquia, Cauca, Caldas, Quindío, Risaralda, Santander, Huila, Tolima), del Caribe (Bolívar y Córdoba), del Pacífico (Valle y Chocó), y de la Orinoquía y Amazonia (Arauca, Guainía, Caquetá y Putumayo). El paro tuvo su inicio el 17 de julio de 2013 y se desarrolló a través de movilizaciones, bloqueos, plantones, asambleas, tomas, pronunciamientos y actividades diferenciadas en cada zona³³.

33 En zonas como el Bajo Cauca Antioqueño, el Paro Nacional Minero conllevó el desabastecimiento de alimentos. Esta situación refuerza la conexión entre las problemáticas rurales y mineras a nivel nacional y local. Para mayor información, ver el artículo titulado *Mineros no ordenarán desbloquear las vías* publicado en el Tiempo el 21 de julio de 2014. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12941021> Consultado en junio de 2014.

Las movilizaciones presentadas durante el Paro Nacional Minero contaron con la participación de mineros de 80 municipios de 17 de departamentos, como se refirió uno de los líderes mineros a un medio de comunicación: “esperamos una movilización de 250.000 personas en 80 municipios. La principal manifestación será en Buenaventura, donde unas 4.500 personas saldrán a las calles”³⁴. En otras zonas del país como Huila, Tolima, Cundinamarca, los mineros artesanales se sumaron a las jornadas de protestas.

En cada zona del país el paro tuvo dinámicas y actividades diferentes, pues cada departamento protestó por diferentes motivos: “aunque los reclamos centrales son los mismos en todo el país, hay muchos matices regionales. Si en Chocó y Antioquia la maquinaria es la principal preocupación y en el Eje Cafetero es la formalización, en Guainía es la falta de consulta previa a la hora de trazar la política minera”³⁵. A través de estas manifestaciones, los mineros esperaban obtener la respuesta del Gobierno al reclamo de mejores condiciones para ejercer su actividad económica.

Tras las primeras horas de manifestaciones en los diferentes departamentos del país, el panorama no fue el mejor, se presentaron disturbios con la fuerza pública, bloqueos en algunas vías del país, quema de llantas para

34 Para mayor información, ver el artículo titulado *Así va el paro minero que inició en 80 municipios del país* publicado en El Colombiano el 17 de julio de 2013. Disponible en: http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/A/asi_va_el_paro_minero_que_inicio_en_80_municipios_del_pais/asi_va_el_paro_minero_que_inicio_en_80_municipios_del_pais.asp Consultado en agosto de 2014.

35 Ver el artículo titulado *De la informalidad a la ilegalidad* publicado en La Silla Vacía el 15 de julio de 2013. Disponible en <http://lasillavacia.com/node/45213> Consultado en agosto de 2014.

impedir el paso de vehículos y toque de queda en algunas zonas. Los enfrentamientos fueron producto del choque entre los miembros del Escuadrón Móvil Antidisturbios –ESMAD- y los manifestantes, dejando como saldo capturas por alteración del orden público, uniformados lesionados, enfrentamientos con piedra y gases lacrimógenos³⁶.

En algunos departamentos del país, especialmente Antioquia y Chocó, el Paro Nacional Minero se vivió con mayor intensidad, ya que los manifestantes generaron hechos violentos, entre los cuales se puede mencionar la toma del aeropuerto El Caraño en la ciudad de Quibdó “donde un grupo de por lo menos 500 mineros permanece desde el viernes en la pista del aeropuerto El Caraño (...) Según los manifestantes, la ocupación del aeropuerto El Caraño fue un último recurso para llamar la atención del Gobierno Nacional”³⁷. Asimismo, en el departamento de Antioquia la situación también pareció salirse de las manos, pues en enfrentamientos en Cáceres (Antioquia) hubo 10 policías heridos por granada y una tractomula quemada.

En Buenaventura el bloqueo de la vía Cabal Pombo generó problemas en la movilidad, el comercio, el puerto, el sector servicios y hasta la recolección de basuras. La imposibilidad de transitar en los vehículos, tanto de carga como

36 Ver artículo titulado Balance del primer día de paro indefinido realizado por los mineros en Colombia. Publicado en El País el 18 de julio de 2013. Disponible en: <http://www.elpais.com.co/elpais/economia/noticias/con-normalidad-transcurre-primer-jornada-paro-minero-colombia> Consultado en agosto de 2014.

37 Ver artículo titulado Situación comienza a salirse de nuestras manos: mineros en Chocó. Publicado en El País el 20 de julio de 2013. Disponible en: <http://www.elpais.com.co/elpais/colombia/noticias/situacion-comienza-salirse-nuestras-manos-mineros-choco> Consultado en agosto de 2014.

de pasajeros y particulares, mantuvo frenadas a más de dos mil personas en ambos sentidos de la vía³⁸.

4. LA NEGOCIACIÓN

En un contexto de movilización como el que vivía Colombia en esa coyuntura, la negociación del paro minero ocurrió de manera simultánea a la negociación del paro nacional agrario. Según el acta de acuerdo del 30 de agosto de 2013 entre el gobierno nacional, los representantes de CONALMINERCOL - Comité Nacional de Protesta Minera, y la Comisión Accidental Minera Comisión Quinta de la Cámara de Representantes, el proceso de negociación fue continuo desde poco antes que se iniciara el paro. El gobierno nacional inició acercamientos con los representantes del paro desde el 10 de julio de 2013. El 12 de julio, los voceros de CONALMINERCOL presentaron al gobierno nacional un pliego de peticiones con los siguientes 13 puntos:

- Desarrollar y reglamentar el artículo 107 de la Ley 1450 de 2011.
- Derogar el Decreto 2235 de 2012.
- Dar cumplimiento a la consulta con consentimiento previo, libre e informado.
- Eximir a comunidades negras e indígenas del pago del canon superfuero.
- Diferenciar las actividades mineras teniendo en cuenta sus aspectos técnicos, ambientales, tributarios, sociales, étnicos y económicos, y por tipo de mineral.

38 Ver el artículo titulado Ya comienzan a sentirse los primeros efectos del paro minero en Buenaventura. Publicado por El País el 19 de julio de 2013. Disponible en: <http://www.elpais.com.co/elpais/valle/noticias/caos-movilidad-y-perdidas-economicas-primeros-efectos-paro-minero-buenaventura> Consultado en agosto de 2014.

- Implementar una política crediticia para el fomento de la pequeña minería.
- Indemnizar en su totalidad y de manera inmediata a los afectados por la destrucción de maquinaria.
- Congelar de manera inmediata la entrega de títulos, derogar aquellos que fueron otorgados sin consulta previa, y proceder con el otorgamiento de títulos a mineros tradicionales en áreas libres.
- Brindar subsidios y asistencia técnica para la legalización.
- Instalar oficinas de atención para el pequeño y mediano minero en los epicentros mineros del país.
- Crear mediante acto administrativo la Mesa Permanente por la Minería en Chocó acordada después del paro del 1 de agosto de 2012.
- Legislar de manera incluyente, democrática y en protección de la soberanía nacional.
- Crear un bono pensional para los mineros ancestrales, artesanales y barequeros que se financie con recursos de las regalías.

Estas peticiones apuntaban a revertir los términos de desatención de la minería informal para avanzar en su tránsito a la legalidad, que contrastaban con la política gubernamental en favor de la promoción de la gran minería.

Entre el 15 y el 17 de julio se creó en la Gobernación de Antioquia una comisión exploratoria para adelantar los primeros acuerdos en consideración del pliego de peticiones. El paro nacional minero inició el 17 de julio con mayor fuerza en Antioquia, Chocó, Valle y Caldas. El 20 y 21 de julio el gobierno nacional adelantó una reunión con



los voceros de CONALMINERCOL con el fin de establecer un escenario de diálogo y rechazar las formas de protesta violentas.

El 23 de julio se firmó el acta de instalación de la mesa de concertación, y el 25, mediante Resolución 90579, el Ministerio de Minas y Energía creó oficialmente la Mesa de Concertación “con el fin de contar con insumos para la definición de la Política Pública para la Formalización de la Minería Informal”. Esa resolución consideró la obligación de la administración pública con respecto a los principios de la democracia participativa³⁹, el deber de implementación de una estrategia que diferencie la minería informal y que proteja los derechos al mínimo vital y a la vida digna de quienes la ejercen⁴⁰, y la necesidad de espacios de coordinación interinstitucional para dar cumplimiento a

³⁹ Artículo 32 Ley 489 de 1998.

⁴⁰ Artículo 107 Ley 1450 de 2011.



los compromisos adquiridos por el gobierno nacional. Dicha resolución creó la Mesa de Concertación Nacional para la articulación, coordinación, discusión, implementación, evaluación y seguimiento de la Política Pública de Formalización Minera.

La Mesa de Concertación quedó conformada por el Director de Formalización Minera del Ministerio de Minas y Energía o su delegado, el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Minas y Energía o su delegado, el Jefe de Asuntos Ambientales y Sociales de Ministerio de Minas y Energía o su delegado, el Presidente de la Agencia Nacional de Minería o su delegado, un representante del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, un representante del Ministerio del Interior, un representante del Ministerio del Trabajo, un representante del Ministerio de Defensa Nacional, el Gobernador del Departamento de Antioquia o su delegado, y once representantes⁴¹ de CONAMINERCOL—

41 Mauricio Gómez y Ramiro Restrepo de la Asociación de

Comité Nacional de Protesta Minera. Como garantes fueron incluidos un representante de la Procuraduría General de la Nación, un representante de la Contraloría General de la República, un representante de la Defensoría del Pueblo, y un representante del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. La Secretaría Técnica de la Mesa fue delegada a la Gobernación de Antioquia. Una de las facultades de esa Secretaría fue la posibilidad de convocatoria a reuniones con una periodicidad mínima de un mes. Finalmente, se estableció un plazo de seis meses para el cumplimiento de acuerdos a partir de la primera sesión.

El 26 de julio, CONALMINERCOL se levantó de la mesa por la falta de voluntad del gobierno para tratar las razones que llevaron al paro⁴². A través de la mediación de la Comisión Accidental Minera de la Cámara de Representantes del Congreso de la República, CONALMINERCOL presentó una nueva propuesta alrededor de cuatro ejes temáticos para llegar a acuerdos con el gobierno y levantar el paro nacional⁴³. Teniendo en cuenta el clima de movilización a nivel nacional y la presión de la opinión

Mineros del Bajo Cauca Antioqueño, Rubén Darío Gómez de la Cooperativa de Mineros de Carbón de Amagá Antioquia, Vicente Jiménez de la Asociación de Mineros de Ayapel Córdoba, Sergio Varón de la Cooperativa de Mineros de Guainía, Sadrin Jiménez de la Asociación de Mineros del Magdalena Medio, Ariel Quinto de la Federación de Mineros del Chocó, Carlos Ignacio Vélez de la Asociación de Mineros de Zaragoza, Jhon Fredy Muñoz de la Asociación de Mineros de Marmato, Richard Palacio de la Asociación de Mineros del Valle del Cauca y Luz Stella Ramírez de la Federación de Areneros y Balasteros del Eje Cafetero.

42 Ver el artículo Mineros no lograron acuerdo con el gobierno y se mantendrá el paro publicado en el País el 13 de agosto de 2013. Disponible en: <http://www.elpais.com.co/elpais/colombia/noticias/mineros-levantaron-mesa-negociacion-y-levantaran-paro> Consultado en junio de 2014.

43 Ver el artículo titulado Acuerdo Firmado para levantar el Paro Minero contempla cuatro puntos publicado en el Tiempo el 3 de septiembre de 2013. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13042687> Consultado en junio de 2014.

pública al gobierno nacional, este optó por una estrategia de negociaciones impulsadas desde los departamentos de Chocó y Antioquia.

El 30 de agosto de 2013, las partes firmaron los siguientes acuerdos que tuvieron como base cuatro puntos propuestos por CONALMINERCOL:

- El Ministerio de Defensa aceptó la restricción de la aplicación del decreto 2235 de 2012 por la fuerza pública únicamente a los casos de minería criminal comprobados por los organismos de inteligencia del Estado. El gobierno nacional expidió el 2 de septiembre de 2013 un documento con la definición de los criterios para la destrucción de maquinaria⁴⁴.
- El gobierno nacional se comprometió con un proyecto de ley para atender la problemática nacional de la minería artesanal, y la pequeña y mediana minería mecanizada. Así mismo, con la radicación de un proyecto de ley en el Congreso de la República con garantías para todos los mecanismos de participación en el mismo.
- El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible acordó

avanzar en el diseño de las guías minero-ambientales⁴⁵, requeridas por el programa de formalización del Decreto 0933 de 2013, y propuso a las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) avanzar en el diseño de planes de cumplimiento ambiental. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible se comprometió a adoptar las Guías Minero Ambientales, elaborar los lineamientos para la recuperación, restauración y rehabilitación de áreas afectadas por la minería informal, y a diseñar las guías para estudios de impacto ambiental, adaptadas a las condiciones técnicas, sociales y económicas de los mineros informales⁴⁶.

- Finalmente, el gobierno nacional aceptó crear y delimitar áreas de minería especial y reglamentarlas a través del Ministerio de Minas y Energía. Este Ministerio se comprometió con decretos reglamentarios de la figura jurídica de Banco de Áreas en el marco de la Ley 1658 de 2013⁴⁷.

Con estos acuerdos, el gobierno nacional logró el levantamiento del paro nacional minero y CONALMINERCOL ratificó su interés en concretar posibilidades efectivas de legalización.

44 Los criterios fueron los siguientes: 1. Certificar con la autoridad minera nacional la existencia de título vigente inscrito en el Registro Minero Nacional y con la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) la existencia de la licencia ambiental o su equivalente. 2. Verificar antecedentes judiciales o procesos en curso por la Fiscalía General. 3. Analizar con información previa la vinculación de las actividades mineras con las actividades de grupos armados ilegales o delincuenciales. 4. Analizar con información previa la vinculación de las actividades mineras con la financiación de actos de terrorismo, grupos armados ilegales y de delincuencia organizada. Asimismo, se aclaró que el Decreto aplica en zonas excluidas de la minería independientemente de solicitudes de formalización en curso.

45 Artículo 15 Decreto 0933 de 2013, el cumplimiento de las guías minero-ambientales es posterior a la obtención de permisos, concesiones y autorizaciones requeridas por el Plan de obras y actividades. Su filosofía técnica se desarrolló en la Resolución 1023 de 2005.

46 Las CAR son las entidades competentes para la aplicación de las guías y el seguimiento de las demás actividades.

47 Las figuras que dispone la Ley 1658 de 2013 para estos fines son: los subcontratos de formalización y la devolución (voluntaria) de áreas por titulares de los contratos.

5. EL CUMPLIMIENTO DE LOS ACUERDOS

En febrero de 2014, CONALMINERCOL se levantó de la Mesa por considerar que el gobierno nacional tenía poca voluntad para el cumplimiento de los acuerdos. Sin embargo, luego a ella para demostrar al gobierno su voluntad de buscar soluciones conjuntas a la problemática de la minería informal.

A julio de 2014, la Mesa de Concertación Nacional se mantiene con diferentes interpretaciones sobre el cumplimiento de acuerdos por el gobierno nacional. A continuación se hace una revisión al avance en el cumplimiento de los acuerdos que condujeron al levantamiento del Paro Nacional Minero de 2013 y a las peticiones del gremio minero desde 2011.

Con respecto al primer acuerdo sobre criterios para la destrucción de maquinaria, CONALMINERCOL argumenta que, aunque se expidió un Protocolo, no se le ha dado cumplimiento. Se han mantenido operativos en el Sur de Bolívar, Buriticá (Antioquia), Magdalena Medio, Cauca, Buenaventura (Valle), Nariño, Putumayo, Caquetá, Arauca, Risaralda, Quindío y Guainía.

Según Luz Stella Ramírez, directora de CONALMINERCOL, el gobierno no ha realizado ninguna acción encaminada a formular proyecto de ley para la formalización, materia del segundo acuerdo. Sobre el tercero, relacionado con el diseño de Guías Minero-Ambientales y Planes de Cumplimiento, en abril de 2014 el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible presentó en la Mesa un documento en construcción elaborado

por BIOREED+⁴⁸. En su versión preliminar, las guías están organizadas en tres capítulos. El primero se refiere a la identificación de la actividad minera e incluye herramientas para la documentación de la localización y descripción del proyecto, la información del solicitante, la información de la mina, el tipo de minería, el proceso de explotación, transporte, maquinaria y equipos. El segundo capítulo tiene que ver con las actividades de minería a cielo abierto, y el tercero con actividades de minería subterránea. En estos últimos capítulos, las guías ofrecen fichas de implementación para la mitigación del impacto en los componentes de Aguas, Suelo, Aire y Social, que sirven de guía técnica para el manejo ambiental de actividades en proceso de formalización.

No obstante, una propuesta preliminar elaborada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en colaboración con las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), las cuales tienen que implementar los instrumentos, no ha sido puesta a discusión en la Mesa. Igualmente, en los instrumentos elaborados por BIOREDD+ se excluye la minería aluvial. Esto es preocupante debido al peso de este tipo de actividad en el sector de minería aurífera.

En lo que respecta al cuarto acuerdo sobre la reglamentación de Áreas de Minería Especial⁴⁹ y Bancos de Áreas, han tenido lugar algunas

48 BIOREED es un programa financiado por USAID en el marco de adaptación y mitigación del cambio climático. En Colombia, apoya procesos de formalización, reducción de uso de mercurio en actividades mineras, y recuperación de áreas degradadas por la minería.

49 Por estas reservas se entienden: áreas delimitadas por la autoridad minera, con base en estudios geológicos mineros, donde se favorece la formalización de mineros tradicionales, sin perjuicio de los títulos mineros vigentes (artículo 147 Decreto 12 de 2012, que modifica el artículo 31 Ley 685 de 2001).

discusiones sobre las áreas, pero no sobre los bancos. El 17 de octubre de 2013, la Agencia Nacional de Minería, mediante Resolución 698 de 2013, modificó la Resolución 025 de marzo de 2013, que estableció el procedimiento para la declaración y delimitación de áreas de reserva especial⁵⁰. Esta norma resolvió la competencia de la Agencia Nacional de Minería como autoridad minera en todo el territorio nacional⁵¹ para resolver solicitudes de reservas especiales. Los estudios geológicos mineros para la delimitación de las áreas deberán considerar la exploración geológica, la evaluación y el modelo geológico, el cálculo de reservas, la propuesta de planeamiento minero, la delimitación definitiva del área, el inventario y la ubicación de las explotaciones mineras tradicionales y una conclusión sobre la viabilidad del área⁵².

A la fecha ningún área se ha formalizado. Asimismo, la resolución es una norma de menor jerarquía que el decreto. Al delimitar áreas de reserva especial, todavía está pendiente un análisis jurídico más profundo de

⁵⁰ Artículo 31 Ley 685 de 2001

⁵¹ Numerales 1 y 16 artículo 4 Decreto 4134 de 2011

⁵² Los requisitos para la solicitud son: 1. Para personas naturales, la identificación y fotocopia de la cédula de ciudadanía y para personas jurídicas, el certificado de existencia y representación legal; 2. Un plano geo-referenciado de un área máxima de 10,000 hectáreas donde se identifique el área solicitada y la ubicación de las explotaciones existentes de minería tradicional; 3. Una descripción detallada de las explotaciones mineras tradicionales (coordenadas, mineral, número de trabajadores por mina, infraestructura, avances, producción, antigüedad, equipos y tecnologías); 4. Descripción de características socioeconómicas; 5. Referencia a las funciones de exploración y explotación en caso de personas jurídicas; y 6. Documentación comercial y técnica que demuestre tradicionalidad.

Las causales de rechazo de solicitudes son las siguientes: 1. Incumplimiento de requisitos; 2. Superposición con áreas excluidas de minería; 3. Superposición con zonas mineras de comunidades étnicas; 4. Superposición con títulos mineros vigentes; 5. Por recomendación del informe de visita minero-ambiental; 6. Si la autoridad minera competente o una sentencia judicial disponen el cierre de las minas; y 7. Si hay presencia de menores trabajando en las minas.



sustracción de competencias de autoridades ambientales y autoridades competentes en ordenamiento territorial. Nuevamente, la resolución no consideró la minería aluvial.

6. REFLEXIONES FINALES

El Paro Nacional Minero de 2013 en defensa de la minería informal respondió principalmente al incumplimiento del gobierno nacional de acuerdos pactados en noviembre de 2011 y julio de 2012 en un contexto de movilizaciones a lo largo y ancho del país. CONALMINERCOL y sus voceros convocaron al paro con un pliego petitorio de 13 puntos alrededor de condiciones para la legalización efectiva de actividades y garantías legales para la minería artesanal y la minería mecanizada a pequeña y mediana escala. Asimismo, propusieron los cuatro temas sobre los cuales se construyeron los acuerdos con el gobierno nacional para el levantamiento del paro.



El paro puso en evidencia el desentendimiento del gobierno nacional con un segmento de la minería que tiene un peso significativo en la actividad minera en el país y en la generación de empleo. Dicha desatención contrasta abiertamente con lo que ha sido un elemento tradicional de la política pública en la última década, a saber, la promoción y el apoyo a la minería en gran escala. No tiene el gobierno una lectura clara de las diferentes categorías de pequeña y mediana minería, salvo la confusión ya hecha manifiesta entre la minería ilegal y la minería llamada criminal (categoría esta última que no aparece en ninguna norma relacionada con el sector). Por ello, no existen políticas claras con respecto a ese sector, lo que genera no solo una sensación de desprotección de parte de los pequeños mineros y sus agremiaciones, sino un espíritu de cuerpo que propicia acciones movilizadoras como la que dio sustento al paro analizado en este capítulo.

Finalmente, se logró un acuerdo entre las partes (el gobierno nacional y CONALMINERCOL), cuyo contenido apunta fundamentalmente a las obligaciones legales del gobierno con respecto a la política de la legalización. Los acuerdos hicieron patente la necesidad de una política pública minera diferenciada para las distintas categorías de minería, aspecto que fue omitido en la Ley 685 de 2001, lo que ha sido considerado por muy diversos analistas como un error.

Lo que resulta preocupante desde el punto de vista de la conducta del gobierno colombiano es su reiterado incumplimiento de los acuerdos y de las obligaciones constitucionales y legales para la atención del sector. Esto lleva a considerar la importancia de un cambio profundo en la forma como hasta ahora los gobiernos nacionales han diseñado la política pública desde el nivel central. Esa política debe contemplar, de un lado, la atención integral de los diferentes tipos de minería según su escala; de otro, debe tomar en cuenta las particularidades de cada región, lo que implica involucrar a los beneficiarios de la política y a las autoridades en sus territorios. Esos dos aspectos han estado ausentes de los diseños de política y continúan siendo asignatura pendiente y tarea no realizada por el gobierno nacional. El nuevo Plan Nacional de Desarrollo no podrá hacer caso omiso de esta experiencia. Por el contrario, debe asimilar las lecciones aprendidas del paro minero de 2013 y tomar en serio el manejo de ese imponente segmento de la actividad minera en el país.

BIBLIOGRAFÍA

Centro de Investigación y Educación Popular/Programa por la Paz (CINEP/PPP) (2014), Luchas Sociales en Colombia 2013, Bogotá, CINEP.

Fierro, Julio (2012), Políticas mineras en Colombia, Bogotá, Instituto Latinoamericano para una sociedad y un derecho alternativos, Bogotá.

Gaitán, Laura; Martínez, Mario; Pérez, Paulo; Velásquez, Fabio (2011), El Sector Extractivo en Colombia, Bogotá, Fundación Foro Nacional por Colombia.

Martínez, Mario; Peña, Juliana y Velásquez, Fabio (2013), El Sector Extractivo en Colombia 2011-2012, Bogotá, Fundación Foro Nacional por Colombia.

Ministerio de Minas y Energía (2003), Glosario Técnico Minero, Bogotá, Ministerio de Minas y Energía, Bogotá.

Pardo, Álvaro (2013), La conflictividad por el territorio, el control de los RNNR y la renta minera. El choque de las locomotoras mineras en Colombia, Minería en Colombia: Institucionalidad y territorio, paradojas y conflictos, Bogotá, Contraloría General de la República, pp. 143-192.

Esta edición de 500 ejemplares fue impresa por
SOUVENIRS Promos Boutique