

El Sector Extractivo en Colombia 2014

Observatorio de las Industrias Extractivas en Colombia

Coordinador:
Fabio E. Velásquez C.

Investigadores:
Juliana Peña
Mario Freddy Martínez
Alvaro Pardo



El sector extractivo en Colombia 2014

Coordinación Académica y Editorial:

Fabio E. Velásquez C.

Autores:

Juliana Peña

Mario Freddy Martínez

Alvaro Pardo

Fundación Foro Nacional por Colombia:

Carrera 4A No. 27-62

Bogotá - Colombia

Tel: 57 1 2822550

www.foronacional.org

Diseño y Diagramación:

Catalina Velásquez González

Fotografía

Matt Olson

Catalina Velásquez

Primera edición, Bogotá, Septiembre de 2015

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	10
Capítulo 1. La paz como retórica en el sector extractivo: Las peripecias normativas del Gobierno Nacional	13
Introducción	14
1. El decreto navideño: la salida en falso para abordar la autonomía territorial, indispensable para la paz	15
Algunos antecedentes	16
El papel de la Corte Constitucional y la Sentencia C-123 de 2014	17
La respuesta del gobierno nacional: el decreto navideño	18
La demanda interpuesta ante el Consejo de Estado	20
2. El fracking en Colombia: mientras el mundo debate la sostenibilidad de esta práctica, el país da luz verde a la exploración/explotación de los yacimientos no convencionales.	20
De qué se trata y quién lo lidera	20
Los impactos hasta ahora identificados y las reacciones suscitadas	22
El fracking en Colombia	23
¿Cómo lograr que se tomen decisiones colectivas? Ejemplos de otros países	27
3. La paradoja de la rigurosidad ambiental del Ministerio de Ambiente: las licencias expres	30
Sobre las licencias ambientales y su historia normativa	30
La lectura del sector privado y del CONPES sobre el avance de los proyectos en el país	33
Los tiempos del licenciamiento ambiental	34
Las reacciones a la propuesta de proyecto de ley	36
El Decreto 2041 de 2014 sobre licencias ambientales	36
La solicitud de nulidad de la norma	39
4. Consideraciones finales a la luz de la OCDE	39

Capítulo 2. El Plan Nacional de Desarrollo “Todos por un nuevo país”: apuestas del segundo gobierno de Santos para el sector extractivo	41
1. Los pilares del PND y su reflejo en el sector minero	42
Competitividad e Infraestructuras estratégicas	42
El papel del sector minero-energético	42
2. El crecimiento verde como cimiento del PND	47
¿De qué se trata el crecimiento verde?	48
3. La ley 1753 de 2015 por la cual se expide el PND 2014-2018 “Todos por un nuevo país”	49
Sobre competitividad e infraestructura estratégicas	50
Sobre seguridad, justicia y democracia para la construcción de la paz	53
Sobre crecimiento verde	53
Sobre la estrategia con las entidades territoriales	54
4. Una mirada global	55
<i>Anexo 1. Países que han tomado medidas frente al fracking</i>	57
<i>Anexo 2. Balance valorativo de los artículos del PND analizados</i>	58
Capítulo 3. El peso del sector extractivo en la economía colombiana	59
1. El fin de la bonanza extractiva	60
2. Las consecuencias para la economía	67
3. El plan de choque del gobierno nacional	75
4. Una reflexión final	79

Capítulo 4. El sistema general de regalías. Los resultados de su implementación	81
1. La tendencia centralista del SGR	82
2. La distribución de los recursos y la equidad territorial	89
3. Los avances en eficiencia y en capacidades institucionales	98
4. El buen gobierno en el SGR	105
5. Algunas propuestas para el SGR	109
Capítulo 5. Chocó: por una política minera con autonomía territorial	113
1. Diagnóstico minero, ambiental y étnico del Departamento	115
2. Antecedentes regulatorios	117
Régimen legal minero	117
Normativa Ambiental	120
Normativa Étnica	121
3. Desarrollo normativo y desarticulación institucional	123
El presidente Santos en la Cumbre de Rio + 20	125
La autoridad ambiental contra-ataca	126
4. Impactos por dimensiones	127
Dimensión minera	127
Dimensión ambiental	128
Dimensión socio-económica. Comunidades Étnicas	129
Situación Socio - Económica	130
Comercialización del oro	130
Modalidades de contratación	132
Mesa Minera	134
Orden público	135

5. Minería: una propuesta integral en el marco de una política autónoma	135
Objetivos específicos de una propuesta autónoma de minería	137
6. Fundamentos constitucionales y legales de una política minera autónoma	138
Aspectos claves por resolver para viabilizar la propuesta de política autónoma	141
Minería en resguardos indígenas y consejos comunitarios	141
7. Aspectos concretos de una nueva visión minera	143
Producción limpia	144
Comercialización	144
Cadenas productivas	145
Minería y diversificación económica	145
<i>Bibliografía</i>	147

LISTA DE TABLAS

Capítulo 1

Tabla 1	Resoluciones expedidas para reglamentar el fracking en Colombia en 2014	25
Tabla 2	Artículos de la ley 99 de 1993 sobre licencia ambiental	31
Tabla 3	Evolución normativa sobre licencias ambientales	32
Tabla 4	Número de solicitudes de licencias ambientales con requerimiento de información adicional	35
Tabla 5	Algunos aspectos de trámite para la obtención de la licencia ambiental	38

Capítulo 3

Tabla 1	América Latina. Seis Mayores Productores de Petróleo 2005-2014. En miles de Barriles Diarios (KBPD)	61
Tabla 2	Comportamiento de la Exploración de Pozos Petroleros en Colombia 2005-2014	61
Tabla 3	Firma de Contratos de E&P –TEA Colombia 2005-2014	62
Tabla 4	América Latina. Siete Mayores Productores de Gas 2005-2013 en Miles de Millones de Barriles Equivalentes.	63

Tabla 5	América Latina Producción de Carbón 2005-2013. En Millones de Toneladas	63
Tabla 6	América Latina. Producción de Oro 2005-2013. En Kilogramos.	63
Tabla 7	Déficit en las Metas Oficiales de Producción de Hidrocarburos y Minerales 2011-2013	64
Tabla 8	Países con Mayores Reservas de Petróleo 2012-2013. En Millones de Barriles Diarios (MMBD).	67
Tabla 9	Reservas de Gas Colombia 2005-2013 en Gigapiés cúbicos.	68
Tabla 10	Países con Mayores Reservas de Carbón 2014. En Millones de Toneladas y (%)	68
Tabla 11	Participación por ramas de actividad PIB Nacional 2000-2014	69
Tabla 12	Balanza de Pagos Colombia. 2005-2014	70
Tabla 13	Inversión Extranjera Directa. IED Colombia 2005-2014 (%)	70
Tabla 14	Flujos de IED Hacia Colombia. Principales Países de Origen, 2005-2014. En (%).	71
Tabla 15	Cifras Preliminares. Flujos de IED desde Colombia. Principales Países de Destino. 2005-2014. En (%).	71
Tabla 16	Exportaciones de Colombia 2005-2013, por tipo de productos	72
Tabla 17	Tasa Representativa del Mercado (TRM) Pesos colombianos por dólar 2006-2014	73
Tabla 18	Proyecciones oficiales de precios internacionales de hidrocarburos y minerales, y precios reales 2011-2014	73
Tabla 19	Crecimiento Económico BRICS y Colombia 2010-2014	74
Tabla 20	Proyecciones de Ingresos del Estado Generados por el Sector Extractivo. (Ecopetrol – Impuesto de Renta) 2011-2014. En COP\$ Miles de Millones	74
Tabla 21	Comparación Proyecciones de Producción Principales Productos Sector Extractivo Colombia. Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 y Bases Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018	21
Tabla 22	Plan de Inversiones Estrategias y Objetivos Movilización Económica Plan de Desarrollo 2014-2018. Todos por un Nuevo País. En COP\$ millones	77

Capítulo 4

Tabla 1	Proyecciones de Regalías Sector Extractivo 2011-2020. En COP\$ Miles de Millones	83
Tabla 2	Asignaciones por Cuentas del SGR 2012-2016. En COP\$ Miles de Millones	85

Tabla 3	Presupuesto General de la Nación 2010-2015. En COP\$ Miles de Millones	85
Tabla 4	Regalías pagadas por el Sector Extractivo y Gasto Tributario del Estado por descuentos en el pago de Impuesto a la Renta a la Inversión Privada. En COP\$ Miles de Millones.	88
Tabla 5A	Presupuesto de Regalías por Regiones de Inversión. 2012-2016. En COP\$	91
Tabla 5B	Presupuesto de Regalías Directas por Regiones de Inversión. 2012-2016. En COP\$ Miles de Millones.	91
Tabla 6	Presupuesto Fondo de Desarrollo Regional 2012-2016. En COP\$	92
Tabla 7	Presupuesto Fondo de Compensación Regional 2012-2016. En COP\$ Miles de Millones.	92
Tabla 8	Presupuesto Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación 2012-2016. En COP\$	93
Tabla 9	Proyectos Aprobados por OCADS5 2012-2015. Valores Totales y %	94
Tabla 10	Presupuesto Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación 2012-2016. En COP\$	96
Tabla 11	Proyectos Aprobados por Sectores y Regiones de Inversión 2012-2015. En Valores Totales y %	97
Tabla 12	Proyectos Aprobados por tipo de OCADS 2012-2015. Valor Total y %	99
Tabla 13	Total de Municipios por Región de Inversión y OCADS Municipales en Funcionamiento. En Valores Totales y en (%).	100
Tabla 14	Etapas de Aprobación de los proyectos Financiados por el SGR.	100
Tabla 15	Proyectos Terminados Financiados por Regalías Gobernaciones a Marzo de 2015	103
Tabla 16	Eficiencia en la Gestión de los Proyectos Presentados al Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación a Diciembre de 2014.	104
Tabla 17	Eficiencia en la Gestión de los Proyectos Presentados al Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación a Diciembre de 2014.	106
Tabla 18	Saldo Reportados por Departamentos al SMSCE y Saldo Extractos Bancarios. 2014. COP\$	107
Capítulo 5		
Tabla 1	Áreas Estratégicas Mineras	125

LISTA DE GRÁFICOS

Capítulo 1

Gráfico 1	Tiempo promedio en proceso de licenciamiento ambiental	35
-----------	--	----

Capítulo 3

Gráfico 1	Tasa Representativa del Mercado (TRM) Pesos colombianos por dólar 2006-2014	73
-----------	---	----

Capítulo 4

Gráfico 1	Proyectos Presentados a Fondos del SGR. % de cumplimiento y no Cumplimiento de Requisitos Generales.	102
Gráfico 2	Número de Entidades Territoriales Cobijadas con la Medida de Suspensión de Giro por Departamentos	108

Capítulo 5

Gráfico 1	Indicadores sociales de la minería en el Chocó	131
-----------	--	-----

LISTA DE MAPAS

Capítulo 1

Mapa 1	Reservas de gas shale estimadas	21
Mapa 2	Medidas contra el fracking adoptadas por ciudades en Estados Unidos	23

Capítulo 4

Mapa 1	Regionalización SGR.	90
--------	----------------------	----

PRESENTACIÓN

La Fundación Foro Nacional por Colombia entrega en este documento su cuarto informe sobre el Sector Extractivo en Colombia, elaborado por el Observatorio de las Industrias Extractivas. El informe contiene un análisis de la evolución del sector en el país en el año 2014, organizado en cinco capítulos. El primero de ellos centra su atención en los principales cambios normativos introducidos por el gobierno nacional para regular la actividad extractiva, particularmente en tres de ellos: i) el decreto 2691 de 2014, que desarrolla lo establecido en la sentencia C-123 de la Corte Constitucional sobre las relaciones entre el gobierno central y los gobiernos municipales en la definición de la actividad minera en el territorio; ii) las normas que definieron criterios y procedimientos para la exploración y explotación de hidrocarburos en yacimientos no convencionales; y iii) las normas que flexibilizaron tiempos y trámites para la expedición de licencias ambientales (las llamadas "licencias express"). El examen de este nuevo marco regulatorio muestra el interés del gobierno nacional de asegurar a toda costa la dinámica del sector extractivo con el fin de continuar extrayendo rentas suficientes para financiar la inversión pública, y el contraste evidente entre estas medidas y lo que debería ser la generación de condiciones –en lo que respecta al sector extractivo- para la construcción de la paz en Colombia.

La insistencia del gobierno en mantener la industria extractiva como la principal fuente de rentas públicas vuelve a hacerse patente en el segundo capítulo del informe, dedicado al análisis del lugar asignado por el segundo gobierno del Presidente Santos a la industria extractiva en el nuevo Plan Nacional de Desarrollo "Todos por un nuevo país". Se muestra que las llamadas "locomotoras", que constituyeron la estrategia principal del gobierno en el plan anterior, desaparecen como tales en el nuevo Plan, lo que no obsta para seguir considerándolas como actividades de primera importancia y de "utilidad pública" para la economía y el desarrollo del país. En otras palabras, el gobierno ha querido bajar el perfil del tema en el Plan de Desarrollo y en la discusión pública, pero continúa en su empeño por crear las condiciones (normativas, institucionales, fiscales y administrativas) más favorables para que el sector, en la actual coyuntura de baja de los precios internacionales de las materias primas, pueda mantener su actividad y generar recursos suficientes para sostener el ritmo de inversión social y de infraestructura, no sin la presión del sector privado, interesado en obtener mayores incentivos para mantener su inversión y no afectar el empleo.

El tercer capítulo presenta una lectura de los principales indicadores macroeconómicos de la industria extractiva, con el fin de valorar su peso en el conjunto de la economía colombiana. La tendencia del sector, ya evidente en 2013, sigue siendo la de su desaceleración: la locomotora minero-energética redujo su ritmo de crecimiento como consecuencia de una disminución significativa en el nivel de producción y en las exportaciones, fenómeno correlativo al fin del ciclo de altos precios de las commodities en el mercado internacional y la baja consecuente

de la inversión extranjera. Lo relevante de dicha tendencia es la incertidumbre cada vez mayor acerca de la estabilidad macroeconómica del país, puesto que la minería y los hidrocarburos han sostenido la renta nacional en los últimos años, ante la crisis de la agricultura y la industria. Dicho fenómeno afectará seguramente la capacidad de inversión del Estado para coronar con éxito sus apuestas en torno a la paz y a los compromisos con las entidades territoriales. El panorama no es alentador y, por el contrario, genera una alta dosis de preocupación en el seno del gobierno y de la sociedad, que acrecienta sus expectativas ante la posibilidad de un acuerdo de paz entre el gobierno y las FARC.

Más preocupante es, además, el hecho de que las rentas generadas por la actividad extractiva, especialmente las regalías, no están produciendo los efectos esperados por el país en los territorios. Ese es el tema del cuarto capítulo, el cual analiza hasta qué punto los objetivos que el gobierno le asignó al nuevo Sistema General de Regalías se han cumplido en lo que va corrido de su aplicación. Fueron, como se sabe, objetivos de distribución más equitativa de los recursos y de eficiencia en su manejo, gestión y aprovechamiento. Lo que los datos oficiales señalan es que los recursos siguen concentrados en las regiones más desarrolladas del país y que la administración del sistema no ha sido la más eficiente, sobre todo en lo que se refiere a los dispositivos creados para ese efecto (los OCAD). La situación es preocupante y comienza a levantar interrogantes acerca de qué tan bueno es el actual sistema de regalías y si habría que emprender pronto una nueva reforma del mismo para asegurar los propósitos mencionados.

El quinto y último capítulo introduce una novedad en los Informes sobre el Sector Extractivo en Colombia: la incorporación de estudios regionales que, a nuestro juicio, complementan los análisis de alcance nacional. En esta ocasión, publicamos un interesante trabajo sobre la minería en el Chocó, producto de la actividad que Foro Nacional por Colombia realiza en el Pacífico colombiano en temas relacionados con la explotación de los recursos naturales no renovables. El trabajo muestra las particularidades del Departamento en materia socio-étnica, ambiental y minera y trata de establecer las diferentes variables que sería necesario tener en cuenta en su compleja relación (económicas, sociales, étnicas, territoriales, ambientales, legales y político-administrativas) para comprender las particularidades del desarrollo de la minería en ese Departamento, sobre todo el avance inusitado de la minería informal y, en los últimos años, de la minería ilegal y criminal.

El capítulo no se queda, sin embargo, en ese componente diagnóstico, sino que avanza una propuesta para dar salida a los innumerables problemas que plantea el esquema dominante de la minería en el Chocó. En particular, propone fortalecer la autonomía política y administrativa del Departamento y de sus municipios para diseñar políticas con enfoque diferencial, y adaptadas a las especificidades de ese territorio. Aboga, además, por la definición, en cabeza de las autoridades públicas, de propuestas de política minera que surjan de manera autónoma desde el territorio y puedan ser concertadas con el Gobierno nacional para su implementación. Ello implica, entre otras cosas, construir una visión de futuro, asumir definiciones sectoriales, fortalecer

las instituciones públicas, articular los actores ligados al sector y aumentar la información para la gobernanza de la minería en ese territorio.

Como ha sido el caso con los tres informes anteriores, el propósito de la Fundación Foro Nacional por Colombia con esta publicación es entregar al país una información sistemática y un análisis riguroso que contribuya a alimentar la discusión nacional sobre el presente y el futuro de la actividad extractiva en el territorio nacional. Queremos aportar información y conocimiento que sirvan de base para el diseño de políticas públicas y de estrategias de actuación de la sociedad colombiana en su conjunto y, en especial, de las comunidades afectadas por la presencia de la industria extractiva en su territorio. De igual forma, reiteramos nuestro interés en hacer una contribución que permita al sector extractivo vincularse al gran propósito nacional de contruir una paz estable y duradera en el país.

Queremos agradecer de manera especial el apoyo brindado al Observatorio de las Industrias Extractivas en Colombia por el Natural Resource Governance Institute (NRGI) y, en particular, por su Representante en la Oficina para América Latina, Carlos Monge, y 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.

FABIO E. VELASQUEZ C.

Coordinador del Observatorio de las Industrias Extractivas en Colombia

Presidente Ejecutivo de la Fundación Foro Nacional por Colombia

CAPÍTULO 1

**La paz como retórica en
el sector extractivo:
Las peripecias
normativas del Gobierno
Nacional**

Introducción

El 2014 fue un año electoral trascendental (elecciones para presidencia y Congreso) pues no sólo se jugaba el cambio de gobierno y la renovación de la rama legislativa, sino una reconfiguración política en un contexto de conversaciones de paz. Trascendental porque los resultados de las contiendas implicaban inevitablemente cambios significativos –o no- (en términos económicos, sociales, ambientales, y para la democracia) del rumbo que tomaría el país en los años futuros.

Por lo anterior, este año fue particularmente complejo y difícil en materia política, pues el escenario de campaña estuvo marcado por una fuerte polarización que calentó al máximo los ánimos y produjo mayor desencanto de la ciudadanía con respecto a los atributos de la democracia representativa y participativa. La polarización se intensificó en la segunda vuelta, marcada por una lucha de pesos pesados entre el candidato de la Unidad Nacional (Juan Manuel Santos) y el uribista (Oscar Iván Zuluaga), cuya discrepancia más profunda era la continuación o terminación de los diálogos de paz con las FARC, que había iniciado el presidente Santos en 2012 y que a junio de 2014 había tramitado tres de los cinco puntos de la agenda (política de desarrollo agrario integral, participación política y solución al problema de las drogas ilícitas)¹.

La decisión de los colombianos en esa contienda electoral se convirtió básicamente en dar el voto por la paz -que representaba Santos- o por la guerra -que encarnaba

Zuluaga, quien para la segunda vuelta tuvo que virar su propuesta hacia una de paz sin impunidad. Se fraguaron así unas alianzas en ambos bloques, y, en particular, en el caso de Santos, funcionarios del gabinete del gobierno, candidatos rivales en la primera vuelta, y miembros de otros partidos políticos opositores terminaron enfilando el “frente amplio por la paz” para lograr mantenerlo en el poder.

Después de una ajetreada contienda electoral, los colombianos decidieron reelegir en segunda vuelta al presidente Santos para un segundo periodo de gobierno. Una vez resuelto que el país continuaría en sus manos en los próximos cuatro años, el presidente estuvo concentrado en el segundo semestre del año en conformar su nuevo gabinete, y buscar la forma de cumplir con su principal promesa: la terminación del conflicto armado y la construcción de la paz estable y duradera.

Son varios los retos que se vislumbran para este periodo y para el futuro. El principal es lograr que la paz trascienda de una apuesta gubernamental a una postura tanto de Estado como de todas las colombianas y los colombianos. El desafío inmediato que debe enfrentar el presidente es superar las contradicciones en el seno de su gabinete, pues no se percibió un discurso unificado y congruente con lo expresado por el equipo negociador –por lo menos en su primer mandato. Ello también implica obtener el apoyo del “Congreso de la paz” que, aunque tiene una mayoría de la Unidad Nacional, refleja diferencias de opinión entre sus miembros; además, existe una oposición fuerte, por lo que se prevé que las discusiones serán agitadas e inciertas en su desenlace.

¹ Puntos pendientes por abordar: víctimas y fin del conflicto. Con un punto adicional que es el de implementación, verificación y referendación.

Ganar el respaldo de la sociedad colombiana es otra labor esencial, en tanto dicho apoyo constituye el corazón mismo y los cimientos de la paz. La sociedad está bastante dividida sobre este tema, como lo reflejaron los resultados de los comicios electorales: 6.9 millones de votos obtuvo Zuluaga, equivalente al 45% del electorado, y 7.8 millones de votos obtuvo Santos, el 50.9%. Por esto el gobierno debe desplegar una estrategia de relacionamiento diferente hacia afuera, que, entre otras, debería convertirse en punto prioritario en su agenda y concentrar toda su energía para sacarla adelante.

No obstante, el escenario que se proyecta en el país es que una es la paz que se discute en la Habana y otra la que se materializa en el territorio. El discurso de los delegados en la Habana no se ve apropiado en las acciones del gobierno a través de sus ministros y funcionarios para encaminar y convertir las apuestas del segundo mandato, “paz, equidad y educación” en instrumentos concretos de políticas públicas y normativas para una paz integral.

En ese contexto, ¿cómo leer las salidas del gobierno durante el 2014 en lo concerniente al sector extractivo? En un contexto internacional de caída en los precios internacionales de materias primas y del petróleo, de disminución en el crecimiento de China y de una modesta recuperación de las economías de la UE y Estados Unidos, el gobierno adoptó medidas de urgencia para mantener sus arcas, profundizando el extractivismo rentista sin sopesar con detalle la dimensión de sus consecuencias.

Este capítulo abordará algunas de las estrategias normativas adoptadas por el gobierno. Mostraremos -e invitamos a una profunda reflexión al respecto- que el manejo del sector extractivo no ha tenido cambios de enfoque en términos de normas, un mal síntoma si se quiere vislumbrar un escenario de paz estable: se sigue dando prelación al aspecto económico sobre cualquier otro, en la intención de mantener implícitamente la locomotora minero-energética. El distanciamiento con las comunidades y los entes territoriales permanece, incluso con tendencia a profundizarse con acciones como las conocidas a finales de diciembre con el decreto 2691 de 2014; la insistencia en un decreto de licencias exprés y la autorización del uso del fracking, bajo el supuesto de que se haga de manera responsable.

1. El decreto navideño: la salida en falso para abordar la autonomía territorial, indispensable para la paz

A finales del año, exactamente el 23 de diciembre, el Ministerio de Minas expidió el Decreto 2691 que “reglamenta el artículo 37 de la Ley 685 de 2001 y se definen mecanismos para *acordar*² con las autoridades territoriales 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, en el desarrollo del proceso de autorización de actividades de exploración y explotación minera”. Importante recordar que este es el segundo intento del gobierno nacional de reglamentar este polémico artículo del Código de Minas, que ha

²Cursivas fuera del texto.



suscitado profundas discusiones sobre su alineación con los principios constitucionales de descentralización y autonomía territorial.

Algunos antecedentes

Las raíces de este decreto se encuentran en el 2013, cuando se vivía un incremento de movilizaciones sociales y protestas de varios sectores (agricultores, transportadores, mineros,...), y se llevaban a cabo las consultas populares en municipios como Piedras (Tolima) y Tauramena (Casanare) para preguntar a sus ciudadanos si estaban o no de acuerdo con el desarrollo de proyectos mineros y de hidrocarburos en sus jurisdicciones. Los casos de consulta popular fueron emblemáticos para el país pues fue la primera vez que se usó este mecanismo de participación para temas mineros. Los resultados de estas consultas fueron categóricos y evidenciaron las serias tensiones que existen entre el gobierno nacional y las autoridades territoriales.

Con un respaldo abrumador en la votación³ la ciudadanía alcanzó a entrever una alternativa para tener “voz y voto” en las decisiones que ha estado tomando el gobierno nacional en materia de política pública extractiva y ponerle freno a los impactos que estaban experimentando en sus territorios. Estos resultados animaron –e ilusionaron– a otros municipios para realizar el mismo procedimiento (Monterrey, Recetor, Nunchía, Paz de Ariporo, Aguazul, Hato Corozal y Yopal - Casanare) generando expectativas que pronto la Procuraduría General de la Nación frenó con la advertencia de que entraría a investigar a alcaldes que promovieran consultas por extralimitación de funciones, pues las consideraba inconstitucionales bajo el argumento de que esta facultad es de competencia única del gobierno nacional teniendo en cuenta que el subsuelo es de propiedad del Estado.

Como respuesta a esta situación que prometía convertirse en una bola de nieve y al vencimiento del plazo que había dado la Corte Constitucional al gobierno para presentar un nuevo proyecto de ley de código de minas⁴, la Presidencia de la República expidió una serie de decretos -933, 934 y 935 de 2013- como salida de emergencia para ponerle fin, de una vez por todas, a las amenazas que enfrentaba el sector minero, en términos de las “desafiantes” posturas de los municipios, y como medida

³En Piedras de 3.007 votos que obtuvo la consulta, el 98% estuvo en desacuerdo en que se realizaran actividades extractivas en el municipio; en Tauramena hubo 4.610 votos, y el 96% dijo no a un proyecto petrolero, en este caso argumentando que se ubica en una zona de reserva hídrica.

⁴La Ley 1382 de 2010 que modificaba la Ley 685 de 2001 (Código de Minas) fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional en 2011 (Sentencia C-366 de 11 mayo) por no haber efectuado el proceso de consulta previa. La Corte dio un plazo de dos años al gobierno para presentar un nuevo proyecto previa consulta a las comunidades étnicas.

paliativa para legislar el sector a través de decretos (Martínez, Peña y Velásquez, 2013). Adicionalmente, los municipios se encuentran en etapa de actualización de sus esquemas o planes de ordenamiento territorial (EOT/POT), lo cual ha vigorizado la discusión alrededor de la autonomía que les otorga la Constitución, pues también vieron como oportunidad para impedir por este medio el desarrollo de estas actividades en sus territorios, a pesar de lo estipulado en el Código de 2001.

En particular, el Decreto 934 reglamentó el artículo 37 del Código de Minas en el que señalaba la prohibición de excluir la minería vía planes o esquemas de ordenamiento territorial, en los municipios y los departamentos. Este decreto fue demandado por la Contraloría General de la República, la Federación Colombiana de Municipios, el Distrito Capital y algunas personas a título propio.

El papel de la Corte Constitucional y la Sentencia C-123 de 2014

Vale recordar que la Corte Constitucional ya había emitido la Sentencia C-395 de 2012 en la que analizó la constitucionalidad del artículo 37, basado en los argumentos de violación al principio de coordinación⁵ y de concurrencia⁶. Al respecto la Corte

5“(…) en tanto no permiten a las entidades territoriales participar en la determinación de los lugares donde se pueden realizar actividades mineras cuando se trata de zonas rurales y de expansión, pues a pesar de que son las encargadas de regular los usos del suelo tal competencia se ve vaciada por el legislador al dar total y exclusiva primacía a la autoridad minera para determinar el uso del suelo dondequiera que se vayan a realizar las actividades de minería (…).” Sentencia C 395 de 2012.

6“(…) en la medida en que las entidades territoriales, por expresa disposición constitucional, tienen la facultad de regular determinados asuntos, tales como los usos del suelo, la planeación y el desarrollo económico, y la construcción de obras públicas, entre otras (…).”

estimó que, debido a que la Constitución otorgó un papel importante a la explotación de los recursos naturales no renovables, se resuelve la tensión entre los principios unitario y autónomo dándole prelación al primero en razón de los objetivos de interés público. Por lo tanto, es procedente contar con un régimen único para la explotación de estos recursos y evitar las decisiones aisladas, pues en últimas son recursos del Estado y van en detrimento de su financiamiento. De igual forma, de acuerdo con otra jurisprudencia constitucional es posible restringir las competencias de regulación de las entidades territoriales, e, incluso excluirla de determinados ámbitos.

Por lo tanto, “se traduce en la existencia de parámetros uniformes del orden nacional y de unas competencias subordinadas a la ley en el nivel territorial y, por otro, la existencia de competencias centralizadas para la formulación de decisiones de política que tengan vigencia para todo el territorio nacional”. Como conclusión, la sentencia declaró exequible el artículo 37.

Aunque el análisis profundo de la norma regulatoria compete al Consejo de Estado, la Corte Constitucional emitió la Sentencia C-123 de 2014 en respuesta a la demanda interpuesta por Zulma Blanco al artículo 37 del Código de Minas y el artículo 2 del decreto 934 de 2014 (Peña, Martínez, Rivera y Cárdenas, 2014). En dicha sentencia la Corte vuelve a afirmar que el artículo 37 si está ajustado a la Constitución pero le da una exequibilidad condicionada ya que, de ahora en adelante, “... las autoridades competentes del nivel nacional deberán acordar con las autoridades territoriales concernidas, las medidas necesarias para la

protección del ambiente sano... mediante la aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad". Además señala que se deberá dar la oportunidad de participar activa y eficazmente a las entidades municipales para llegar a los acuerdos.

El análisis que hizo el alto tribunal para llegar a este dictamen giró en torno a la contraposición que se presenta entre el Estado como organización unitaria y los principios de autonomía y descentralización, coordinación y concurrencia entre Nación y municipios. Por esto, consideró que *la prohibición absoluta es desproporcionada* en lo que se refiere a la competencia de regulación de los usos del suelo; y que la imposibilidad de que los municipios determinen zonas de exclusión minera incumple el deber de proteger el patrimonio cultural de la Nación y el ambiente⁷.

Esto quiere decir que las autoridades municipales no pueden prohibir la minería pero se les da la potestad para que sean incluidas como otro actor que discute -en igualdad de condiciones- con el gobierno nacional cuáles serían las medidas de protección para sus territorios. Y según esto, se podría entender que hasta que no se llegue a un acuerdo no se puede proceder con la actividad minera. No obstante, el meollo del asunto está en que queda abierto para múltiples interpretaciones. Aunque para algunos el fallo de la Corte es un gran paso, para otros no lo fue, pues no dio detalles específicos que orientaran su interpretación y sobre todo su aplicación⁸.

⁷Sentencia C-123 de 2014.

⁸Gutiérrez, C y Cuevas A. (7 marzo, 2014). "Sinsabor por fallo de la Corte Constitucional sobre minería", El Espectador.com, Medio Ambiente. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/medio-ambiente/sinsabor-fallo-de-corte-constitucional-sobre-mineria-articulo-479370>

La sentencia se publicó en marzo, generando un agitado debate público. En septiembre, el Consejo de Estado revivió la discusión cuando suspendió provisionalmente el Decreto 934 de 2013 como respuesta a la demanda interpuesta por la Contraloría General. Según el magistrado ponente, Hernán Andrade, la decisión se sustentó en que dicha norma estaba vulnerando la autonomía territorial.

Estos hechos pondrían de relieve la existencia de un choque entre las decisiones que han tomado la Corte Constitucional y el Consejo de Estado; sin embargo, para César Rodríguez la cuestión es que El Consejo "saca las consecuencias lógicas de la regulación de estos temas en la Constitución" (Jiménez, 2014).

La respuesta del gobierno nacional: el decreto navideño

Meses después comenzaron a surgir las inquietudes sobre la omisión del gobierno de acatar la sentencia hasta que en vísperas de navidad (el 23 de diciembre) el gobierno expidió el Decreto 2691 de 2014, por medio del cual reglamenta el artículo 37 -a pesar de la suspensión del Consejo de Estado- y define los mecanismos para acordar con las autoridades territoriales las medidas necesarias para la protección del ambiente sano.

Este decreto -llamado por algunos sectores el decreto navideño- generó gran malestar en el país pues el haberlo expedido en esa fecha fue interpretado como una jugada estratégica del gobierno para evitar la escalada del debate ya que hizo lo mismo con la publicación de las coordenadas del páramo Santurbán en días anteriores, el 19 de diciembre. No

más con esta “maniobra”, se cometió la primera irregularidad, pues según Lozano (2015) la Corte estipuló que las autoridades locales tienen derecho a participar en la expedición de normas y en la definición de funciones y procedimientos sobre los temas de los que trata el decreto.

El decreto fue expedido por el Ministerio de Minas y Energía, y firmado además por los Ministros de Agricultura, del Interior y de Medio Ambiente. En su articulado se especifica el procedimiento que deben seguir los Concejos municipales previo acuerdo municipal para solicitar al Ministerio de Minas –no de Ambiente- la protección del ambiente sano. Dentro de los requisitos se le asigna la responsabilidad total a los municipios de que realicen un estudio técnico de soporte en el que se analice los efectos sociales, culturales, económicos o ambientales que se deriven de la actividad minera, sin ningún apoyo económico o técnico para su elaboración.

En el artículo 7 se faculta a la autoridad competente a consultar al DNP u otra entidad pertinente el impacto económico de las medidas de protección. No es de extrañar esta medida, pues nuevamente se le otorga una posición importante a la cuestión económica sobre el deber de proteger el derecho al ambiente sano. Además, se incluye la posibilidad de consultar a las *empresas que tengan interés en el área* respecto de la “conveniencia de los proyectos que pretenden desarrollarse, en relación con las medidas que han sido solicitadas”. Esto prácticamente las pone de juez y parte, por lo que sería casi obvio visualizar el desenlace de estas solicitudes.



¿Cuál es el balance o la igualdad de condiciones –necesarias para llevar a cabo una negociación- para discutir y acordar una decisión de común acuerdo cuando el gobierno nacional puede apoyarse de los técnicos y expertos e incluso en las empresas, y el municipio tiene que rebuscarse la forma de argumentar la protección al ambiente? Además, el acuerdo al que se debe llegar entre la Nación y las autoridades municipales –según lo establecido por la Corte- es sustituido en el decreto por una decisión unilateral (artículo 9) que es asignada únicamente al Ministerio de Minas. Este decreto fue una forma de eludir el fallo a la Corte. Lo grave de este asunto no es sólo su carácter inconstitucional sino el malestar que produjo a la sociedad civil el hecho de querer pasar de largo un asunto fundamental como es el reconocimiento dado por la Corte al derecho de los directamente implicados a participar en la toma de decisiones.

Bien lo ha expresado reiteradamente el Alto Comisionado para la Paz, Sergio Jaramillo: la paz se construye desde los territorios, ya que los impactos del conflicto han sido diferenciados entre unos y otros. Con esta salida el gobierno es discordante con lo que profesa el equipo negociador en la Habana. Este decreto desmerita la autonomía de los territorios y la participación ciudadana, desconociendo que, aparte del conflicto armado interno, los conflictos socio-ambientales son otra bomba de tiempo: si no son abordados con la atención que merecen ni se escuchan las voces de las poblaciones, puede detonar otra crisis que pondrá no sólo a tambalear el acuerdo con las Farc sino la sostenibilidad de una paz estable y duradera.

La demanda interpuesta ante el Consejo de Estado

Foro Nacional por Colombia, en alianza con Conciudadanía y la Red Nacional de Mujeres, tomó la decisión de demandar este decreto, con el apoyo de los abogados Rodrigo Negrete y Laura Santacoloma, dentro de las acciones que las tres organizaciones realizan en el marco del Programa Diálogo Democrático para la Seguridad Ambiental (PDDSA). Además de la demanda se presentó la solicitud de suspensión provisional como medida preventiva para evitar sus efectos inconstitucionales, mientras se resuelve de forma definitiva la decisión que adopte el Consejo de Estado. Los cargos expuestos en la demanda son:

- Violación al derecho fundamental de la participación ciudadana, los principios de autonomía territorial, colaboración y concurrencia entre los niveles central y descentralizado

- Desconocimiento de la Sentencia C-123 de 2014 de la Corte Constitucional los principios de legalidad y reserva de ley y expedición viciada por extralimitación de funciones
- Desconocimiento del deber calificado y progresivo del Estado de proteger las riquezas naturales de la Nación y garantizar el derecho a gozar de un ambiente sano
- Violación al derecho fundamental del acceso a la justicia

El Consejo de Estado decidió suspender el Decreto. Habrá que esperar el desenlace final pues el Gobierno nacional optó por incluirlo dentro de la ley del PND para blindarlo de las cinco demandas acumuladas al decreto. Una nuevo atajo para eludir la Sentencia de la Corte Constitucional.

2. El fracking en Colombia: mientras el mundo debate la sostenibilidad de esta práctica, el país da luz verde a la exploración/explotación de los yacimientos no convencionales.

De qué se trata y quién lo lidera

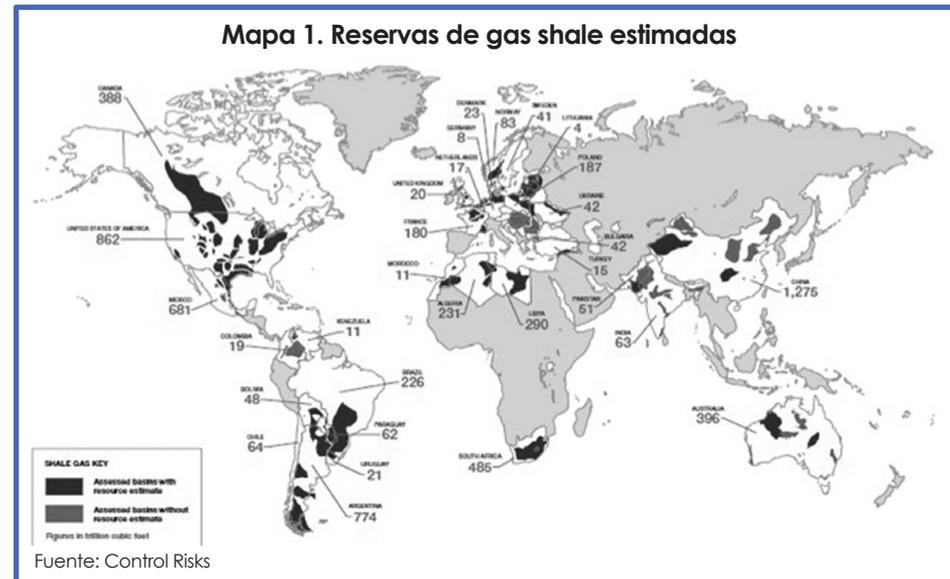
La extracción de hidrocarburos *no convencionales* con la fracturación hidráulica o *fracking*⁹ es una forma de explotación que ha suscitado intensos debates en el mundo entero con respecto a la incertidumbre sobre si es una técnica segura y a los impactos ambientales sobre el territorio y la salud de las poblaciones. Esta técnica ha sido usada durante los últimos sesenta años yacimientos

⁹Es una técnica experimental por la cual se logra extraer el gas o el crudo atrapado en las rocas desde hace millones de años. Consiste en la inyección a altas presiones de agua, arena y productos químicos a las formaciones rocosas ricas en hidrocarburos, a fin de incrementar su permeabilidad y, con ello, mejorar la extracción de los mismos (D'Elia y Ochandio, 2014; 17).

convencionales. Tan sólo hace veinte años se comenzó a emplear como técnica experimental en los no convencionales para explotarlos de forma intensiva, alternativa que surgió ante el decaimiento de nuevos yacimientos convencionales. Según la Energy Information Administration (EIA) de Estados Unidos, desde el 2005 se comenzó a emplear masivamente a nivel mundial. El *fracking* en yacimientos no convencionales requiere el uso de mayores volúmenes de agua, arena, productos químicos y tecnología, que lo vuelve más costoso en comparación con los convencionales.

Estados Unidos fue uno de los países que abrió la caja de Pandora del *fracking*, al mostrar todo un nuevo campo de explotación de yacimientos no convencionales, lo que le permitió incrementar exponencialmente la producción de hidrocarburos, especialmente de gas, bajo la premisa de la búsqueda de la seguridad energética de diversas fuentes (Observatorio Petrolero del Sur y D'Elía, 2014). Según Osborne, en su artículo publicado en *The Independent* (11 marzo de 2014), Estados Unidos se está convirtiendo en el productor de petróleo más grande del mundo y desbancaría a Arabia Saudita gracias al *fracking*. Este nuevo escenario provocaría el vuelco en la geopolítica mundial y el las políticas internacionales de ese país.

El gobierno de Estados Unidos promueve el desarrollo de esta explotación a nivel global, y para ello creó el Unconventional Gas Technical Engagement Program - UGTEP (Programa para el Compromiso Técnico en Gas no Convencional). El propósito de este programa es "dar asistencia a los países para identificar y desarrollar de forma segura, sustentable y con



bajo impacto ambiental, los recursos gasíferos de yacimientos no convencionales a través de marcos regulatorios jurídicos y fiscales apropiados". Esto es, lograr mayor seguridad energética, alcanzar metas ambientales y profundizar los intereses económicos y comerciales de ese país¹⁰. En este aspecto, Bacchetta (2013) plantea que el *fracking* se ha vuelto un instrumento de estrategia hegemónica de EUA para influenciar las políticas energéticas de los demás países.

Entre los países que participan en el UGTEP -escogidos bajo criterios de conocimiento sobre la presencia de este gas (shale) en los suelos, el clima de los negocios, potencial de mercado, sinergias geopolíticas e interés del gobierno anfitrión- están México, Colombia, Chile, Polonia, Ucrania, Bulgaria, Rumania, Lituania, Jordán, Kazajistán, Marruecos, India, China, Indonesia, Vietnam, Sudáfrica, Botswana, entre otros.

¹⁰ Véase página web del Departamento del Interior de Estados Unidos. Link: <http://www.doi.gov/intl/itap/ugtep.cfm>

Los impactos hasta ahora identificados y las reacciones suscitadas

La EIA publicó un informe en el que cuantificó el potencial extraíble en los países del mundo, sobre el cual el Observatorio Petrolero del Sur y D'Elía (2014) calcularon que América del Sur posee el mayor potencial de recursos en gas. Encontró que las mayores formaciones de *shale* están en Argentina y comprobó que se han perforado pozos exploratorios en Chile y Colombia, y que en Uruguay, Bolivia y Brasil fueron adjudicadas áreas de exploración. Esta situación responde tanto a la política de Estados Unidos como al interés de estos países de disminuir la importación de combustibles, subsanar la caída de la producción y lograr el autoabastecimiento.

En la actualidad se tienen identificados algunos impactos del uso del fraccionamiento hidráulico, pues se afirma que no están plenamente reconocidos. Estos son la contaminación de las aguas subterráneas y superficiales, el uso intensivo de agua, la contaminación atmosférica, la emisión de gases de efecto invernadero (metano), los terremotos (sismicidad inducida), la contaminación acústica, los impactos paisajísticos, las afectaciones a la salud humana y de animales, la ocupación territorial, el desplazamiento de actividades productivas y la emergencia de tensiones sociales¹¹.

En 2011 el Centro Tyndall de la Universidad de Manchester (Reino Unido), hizo una investigación provisional de los impactos ambientales y de los químicos usados en esta

¹¹ Ver: http://www.greenpeace.org/espana/Global/espana/report/cambio_climatico/Fracking-GP_ESP.pdf y Observatorio Petrolero del Sur (2014).

práctica. De un total de 260 químicos, 17 se encontraron como tóxicos para organismos acuáticos, 38 tóxicos agudos, 8 cancerígenos probados y otros 6 sospechados de serlo, siete elementos mutagénicos y cinco que producen efectos sobre la reproducción (citado por Bacchetta, 2013; 244). Como conclusión advertía que con la información disponible la recomendación que le hacía al país, como la única acción responsable, era adoptar un enfoque precautorio.

Más recientemente, en 2015, el Servicio Geológico de Estados Unidos (USGS) publicó un estudio realizado por científicos de esa entidad, con la colaboración de la Universidad de Colorado, el Servicio Geológico de Oklahoma y el Laboratorio Nacional Lawrence Berkeley, en el que afirma que la creciente tasa de terremotos en el centro de ese país se debe la inyección de fluido para la producción de energía moderna.

El estudio asegura que el incremento notable de la actividad sísmica en áreas consideradas geológicamente estables no es el resultado de procesos naturales; por el contrario, se debe al uso de nuevas tecnologías para la extracción de petróleo y gas de reservas improductivas. Oklahoma es el más afectado presentando terremotos de magnitudes superiores a 3 en la escala de Richter, seguido por estados como Texas, Kansas, Colorado, Nuevo México y Ohio. Además, menciona problemas similares para países como Canadá, China, Reino Unido con la producción de gas y petróleo con este método, y terremotos para Alemania, Suiza por actividades geotérmicas. Los autores hacen el llamado para que toda la información de este tipo que se produzca sea pública y accesible pues sólo así se puede

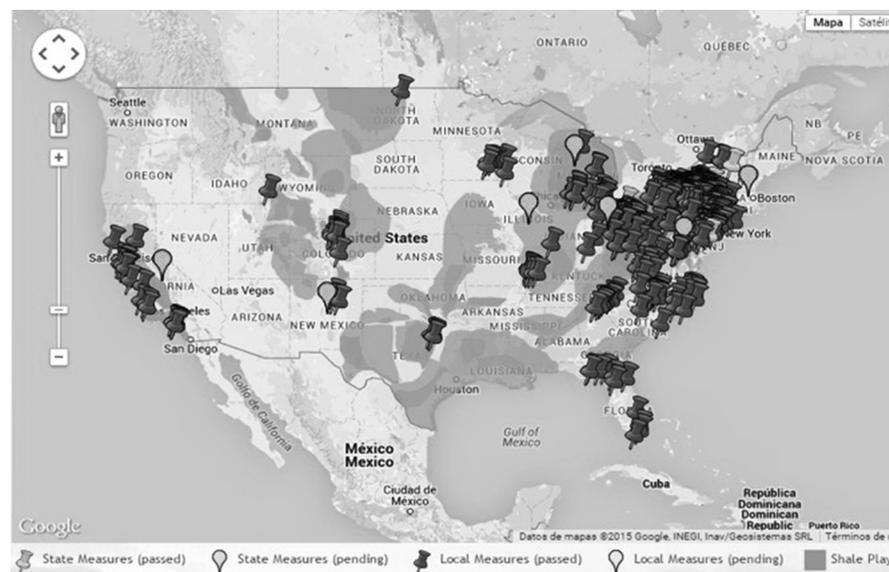
dar orientación oportuna para reducir el riesgo y las consecuencias de los terremotos (Park, 2015).

Estas consecuencias negativas se han ido divulgando y visibilizando de forma creciente a nivel global, generando gran preocupación en líderes políticos y de organizaciones sociales y ambientales, lo que los ha llevado a poner el tema sobre la mesa y dar discusiones sobre su viabilidad; además, han surgido resistencias y movilizaciones sociales de gran amplitud en muchas partes del mundo para pedir la prohibición o moratoria con argumentos de violación a los derechos humanos. Es el caso de Francia y Bulgaria que prohibieron esta práctica, y de otros que han aplicado la prohibición o la moratoria como Alemania (por ocho años), Escocia, Países Bajos y otras regiones de Europa y Oceanía (Ver anexo 1).

En Estados Unidos, más de 400 ciudades y pueblos en veinte Estados diferentes han establecido prohibiciones o moratorias. El estado de Nueva York se ha dado la pena de prohibirlo además de Massachusetts y Vermont, aunque estos últimos no tienen reservas significativas. Ciudades como Colorado, California City, Dallas, Los Ángeles entre otros también lo hicieron (ver mapa), lo mismo que Québec y New Brunswick, en Canadá. El estado de Texas recientemente emitió una ley por la que prohíbe a las ciudades y pueblos impedir el *fracking*. Esta medida se está intentando aplicar en muchos otros estados de ese país para despejar el camino y continuar con la explotación de los yacimientos no convencionales¹². De

¹²En Estados Unidos ya se aprobó la primera sanción a la petrolera que tuvo que pagarle a una familia, los Parr en Texas, una suma millonaria debido a efectos secundarios como:

Mapa 2. Medidas contra el fracking adoptadas por ciudades en Estados Unidos



Fuente: Food and Water Watch.

otro lado, ya se dio la primera sanción a la petrolera Aruba Petroleum Inc. que podría pagar US \$2,9 millones de dólares a una familia en Decatur, Texas, por daños a la salud.

El fracking en Colombia

En Colombia, el interés en el uso de la fractura hidráulica en yacimientos no convencionales se debe en parte a que las reservas de hidrocarburos convencionales se está agotando (los de fácil acceso) y los cálculos dan para unos 5 a 7 años más de autosuficiencia. La meta de producción petrolera del millón de barriles diarios –el 70%

hemorragias nasales y sarpullidos. Véase "Primera multa por efectos del fracking en Estados Unidos". Semana Sostenible, 6 mayo de 2014. Disponible en: <http://sostenibilidad.semmana.com/medio-ambiente/articulo/tribunal-favorece-familia-afectada-fracking/31177>

de ésta se exporta- se ha logrado cumplir pero no por el descubrimiento de nuevos pozos sino por el uso de nuevas técnicas incluyendo el *fracking* en yacimientos convencionales. Aunque en Colombia esta técnica se ha venido utilizando hace sesenta años, el gobierno ha mostrado su intención de establecer reglas para dar luz verde a la exploración de los yacimientos no convencionales, llegar a reservas que no son rentables y explotarlas con este método; así podría mantener la producción y cubrir el bache que se está generando por la disminución en los precios internacionales. Francisco Lloreda, Presidente de la Asociación Colombiana del Petróleo, aseguró que con la aplicación de este método, el país triplicaría las reservas en los próximos 10 a 15 años. (elpaís.com.co, octubre de 2014).

La Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) ¹³ha dispuesto zonas para fractura hidráulica de lutitas (shale) en 13 de los 32 departamentos del país: Norte de Santander, Cundinamarca, Meta, Huila, Boyacá, Casanare, Santander, Tolima, Magdalena, Cesar, Córdoba, Caldas y Antioquia. De un total de 392 áreas disponibles para yacimientos no convencionales, 67 están actualmente en exploración, todos adjudicados en la Ronda 2012, a excepción de uno, el contrato con Parex Resources Colombia LTD que se adjudicó en la Ronda 2014 y se ubica en Cimitarra, Santander.

En septiembre de 2012 la Contraloría General de la República (CGR) emitió una función de advertencia -"Principio de precaución

¹³Véase en la página web: <http://www.anh.gov.co/Asignacion-de-areas/Paginas/Mapa-de-tierras.aspx>. Base de datos Departamentos_municipios a 30 abril de 2015. Filtrado por yacimientos no convencionales.

y desarrollo sostenible, posibles riesgos hidrocarburos no convencionales"- con el propósito de prevenir a la administración para que en la regulación técnico-ambiental de exploración, explotación y licenciamiento de hidrocarburos no convencionales se tenga en cuenta el principio de precaución, pues existen riesgos que afectan el patrimonio ambiental por posible contaminación de aguas subterráneas, afectación a fuentes hídricas y riesgos geológicos, en la salud pública y para centros urbanos en el área de influencia. Estos riesgos, según la CGR, pueden ser más graves si se cruzan las zonas prospectivas definidas por la ANH con las áreas protegidas y los ecosistemas estratégicos (páramos y alta montaña andina). Además, con base en un estudio de André Picot, advierte sobre los riesgos cancerígenos asociados al empleo de productos tóxicos.

El gobierno nacional desarrolló el Programa de Gestión de Conocimiento que consistió en talleres, visitas a campos en EUA y contratación de expertos que conllevaron al establecimiento de los términos de referencia del Ministerio de Minas y el de Ambiente para la exploración de yacimientos no convencionales. Se generaron propuestas de términos de referencia para los Estudios de Impacto Ambiental-EIA para la perforación exploratoria, pero no surgió una propuesta de términos para elaborar EIA para la explotación, que es donde se presentan los mayores riesgos socio-ambientales.

El 26 de diciembre de 2013, el Ministro de Minas, Amylkar Acosta, expidió el Decreto 3004 "por el cual se establecen criterios y procedimientos para la exploración y

explotación de hidrocarburos en yacimientos no convencionales". Definió para efectos del decreto un yacimiento no convencional como la formación rocosa con baja permeabilidad primaria, a la que se le debe realizar estimulación para mejorar las condiciones de movilidad y recobro de hidrocarburos. Incluye gas y petróleo en arenas y carbonatos apretados, gas metano asociado a mantos de carbón (CBM), gas y petróleo de lutitas (*shale*), hidratos de metano y arenas bituminosas.

El decreto da un plazo al Ministerio de Minas y Energía de seis meses para que se expidan las normas técnicas y los procedimientos para la explotación de estos yacimientos, y de doce meses para ajustar las normas para llevar a cabo acuerdos operacionales ante la existencia de superposición parcial o total en las actividades de exploración y explotación de recursos naturales no renovables de manera concurrente.

Dando cumplimiento al mencionado decreto, en marzo de 2014 el Ministerio de Minas y Energía expidió la Resolución 90341 de 2014, "por la cual se establecen requerimientos técnicos y procedimientos para la exploración y explotación de hidrocarburos en yacimientos no convencionales", "con el fin de propender que las actividades que se realicen garanticen el desarrollo sostenible de la actividad industrial". En paralelo, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expidió la Resolución 0421 del 20 de marzo de 2014 mediante la cual se acogieron los términos de referencia para la elaboración de Estudios de Impacto Ambiental (EIA) para la exploración de hidrocarburos en yacimientos convencionales y no convencionales.

Tabla 1. Resoluciones expedidas para reglamentar el fracking en Colombia en 2014

Resolución 90341 de 2014 - MME	Resolución 0421 de 2014 - MADS
Art. 8. Prueba piloto de pozos: programa de prueba piloto para el pozo, acompañado de un mapa del área de interés superpuesto al de entes territoriales (municipios).	Los TdR son desarrollados de manera genérica por lo tanto deben adaptarse a la magnitud y las particularidades de cada proyecto y a las características ambientales regionales y locales
Art. 11. Requerimientos específicos de cementación de pozos. 4. La distancia entre una estimulación hidráulica y un acuífero aprovechable para consumo humano, no podrá ser menor a cinco (5) veces el radio de estimulación hidráulica; 5. No se podrán realizar operaciones de estimulación hidráulica en pozos que se encuentren a menos de doscientos (200) metros de distancia en superficie de un pozo de agua construido con fines de consumo, irrigación, uso agropecuario u otras actividades de subsistencia	El EIA deberá estar acorde con los principios de desarrollo sostenible, adoptando buenas prácticas ambientales. Deberá realizarse con la mejor información disponible de alto nivel científico y técnico
Art. 13. Monitoreo a la presión anular, al material radioactivo de origen natural y sismicidad si es el caso	Se deberá mantener actualizada la información sobre los componentes químicos utilizados en la estimulación hidráulica con respecto a los riesgos a la salud, información ecotoxicológica y biodegradabilidad (si existe)
Art. 14 Suspensión de actividades de estimulación hidráulica en caso de un evento sísmico de magnitud mayor o igual a cuatro (4) en la escala de Richter. Implementar acciones correctivas y/o preventivas e informar inmediatamente al Ministerio de Minas y Energía o quien haga sus veces	El Plan de Manejo Ambiental (PMA) deberá incluir análisis de riesgo de contaminación a aguas subterráneas y sus respectivas medidas de manejo.
Art. 15. Requerimientos para pozos inyector de fluido de retorno y agua de producción. 1. Adjuntar soportes que demuestren que la formación geológica objetivo cuente con características geológicas que restrinjan la migración de fluidos hacia acuíferos aprovechables para consumo humano u otras formaciones 3. Verificar la integridad mecánica del pozo para asegurar que no existan fugas en el sistema, ni movimiento de fluidos a través de canales verticales adyacentes al revestimiento que puedan llegar a afectar acuíferos aprovechables para consumo humano	Con relación al agua producida: descripción del proceso a ser utilizado para el tratamiento, cómo el fluido de retorno será manejado (almacenamiento, tratamiento, transporte, infraestructura). No se podrá almacenar fluido de retorno ni aguas producidas en piscinas al aire libre. Análisis detallado de riesgo de contaminación de acuíferos para cada pozo o arreglo de pozos
Art. 18. Almacenamiento y disposición de material radioactivo de origen natural (norm).	Caracterización del área de influencia: medio abiótico (geología, calidad agua subterránea, calidad del aire, ruido, radioactividad natural),

Para Amylkar Acosta, el entonces ministro de Minas y Energía, “este ha sido el resultado de un trabajo coordinado entre las distintas instancias del Gobierno Nacional donde se partió de la base del conocimiento más avanzado para lograr un reglamento técnico que incentive a la industria, exija los mayores estándares de calidad, estimule las buenas prácticas y proteja el medio ambiente” (Semana Sostenible, 1 septiembre de 2014). Muy alineado estuvo el Viceministro de Minas al plantear que el sector hidrocarburos debe seguir jalonando el desarrollo del país.

Posteriormente, en julio se realizó la Ronda 2014 donde se ofrecieron 95 bloques para explotación de hidrocarburos (yacimientos convencionales y no convencionales). Se incluyeron seis nuevas áreas y se excluyó una con respecto a la Ronda 2013. De los 95 bloques, 69 no recibieron oferta, esto es un 72%, situación que para muchos fue calificado como un fracaso, ya que las expectativas eran mayores. A pesar de esto, la ANH y el Ministerio de Minas se mostraron satisfechos pues aseguraron que la meta de adjudicación era del 30% y se lograron comprometer alrededor de US\$1.400 millones.

La sorpresa fue la falta de interés en los yacimientos no convencionales, pues se ofrecieron 18 bloques y sólo uno recibió propuestas, que finalmente fue adjudicado a Parex Resources. Este punto es crucial, pues las esperanzas del gobierno están puestas en estos yacimientos para incrementar las reservas y los ingresos de la Nación. También brillaron por su ausencia reconocidas empresas del sector como Chevron, Petrobras, Pacific Rubiales y Equión. El viceministro de Minas, Orlando Cabrales, afirmó que esto se

debe a las dificultades operativas que hay en el país en 28 bloques¹⁴. Una segunda Ronda se hizo en el mes de agosto para ofrecer los 69 bloques nuevamente. Sólo se recibió una oferta para un pozo que fue rechazada por no cumplir con las condiciones establecidas en los términos de referencia. A pesar de lo expresado por el gobierno, se percibe un sinsabor sobre los resultados de la Ronda en comparación con sus apuestas como sector promotor del desarrollo.

En noviembre, la Contraloría General de la República (CGR) hizo seguimiento a la función de advertencia que había hecho en 2012, y realizó el informe de actuación especial –AT N° 31. El objetivo de este informe era el de verificar la efectividad, pertinencia, eficiencia, previsión, control y reducción de los potenciales riesgos ambientales del *fracking*. Dicho informe planteó que luego de analizar las conclusiones de los talleres y el contenido de los actos administrativos derivados del proceso, el Programa de Gestión de Conocimiento presenta insuficiencias en la generación y uso de conocimiento geológico y ambiental local y de las regiones. Por lo tanto, las entidades públicas competentes no cuentan aún con información geológica propia sobre aguas subterráneas, neotectónica y sobre los ecosistemas posiblemente afectables; es decir una línea de base que permita establecer criterios para evaluar la posible afectación a los bienes naturales.

Por esto, la CGR consideró que el haber llevado a cabo la Ronda Colombia 2014

¹⁴Portafolio.co (24 julio de 2014). “Pocas propuestas y grandes ausentes en Ronda Colombia”, Negocios. Disponible en: <http://www.portafolio.co/negocios/se-presentan-ofertas-26-bloques-ronda-colombia-2014>, acceso: Mayo 22 de 2015

sin haber subsanado las deficiencias de conocimiento, entre ellas una plataforma de conocimiento para definir restricciones ambientales y técnicas para el desarrollo de la actividad, las entidades no acogieron el principio de precaución y también desatendieron principios constitucionales de garantía de derechos de tercera y cuarta generación, en especial el derecho al ambiente sano.

Además, llama la atención que la Ronda se haya llevado a cabo sin haberse terminado el Programa de Gestión del Conocimiento, en especial en lo relativo a las actividades para la generación de una línea ambiental, sismológica, sismotectónica e hidrogeológica: “Subastar bloques sin las definiciones ambientales del caso implica, entre otros, riesgos innecesarios de orden legal y ambiental inaceptables dado que el escenario de efectos negativos potenciales frente al tema es conocido en el mundo del petróleo”. Los principales resultados al seguimiento de la función de advertencia realizada en 2012 fueron los siguientes:



Avance en el desarrollo normativo para fracking

Avances en ampliación de conocimiento técnico sobre el proceso de explotación

No se cuenta con líneas de base ambientales previas para hacer mayor control y seguimiento ambiental

El Programa de Gestión de Conocimiento tiene deficiencias pues se soportó en desarrollos de EUA y Canadá y no a las condiciones propias del país

Así, la CGR solicita la realización de un plan de mejoramiento que aborde los hallazgos encontrados y declara que tres de éstos pueden tener incidencia disciplinaria. Además, expertos como Manuel Rodríguez aseguran que, a pesar de los avances normativos, continúa el bache pues institucionalmente no se tiene la capacidad para hacer cumplir las normas ni evaluar los estudios técnicos (Quiroga, 2014). De otro lado, la Asociación Colombiana de Petróleos ejerce su presión para defender la aplicación del fracking asegurando que con este método el país triplicaría sus reservas en los próximos 10 o 15 años y resaltando el importante aporte del sector a la renta de la Nación que según sus cálculos en promedio es de 32 billones de pesos anuales en regalías, impuestos y derechos contractuales (elpais.com.co, 14 octubre de 2014).

¿Cómo lograr que se tomen decisiones colectivas? Ejemplos de otros países

El desarrollo de la fracturación hidráulica ha hecho escalonar conflictos socio-ambientales

en varios lugares del mundo. Por esto, las discusiones sobre este tema han trascendido círculos cerrados especializados y se ha convertido en un asunto público. Cada vez más se registra el incremento de demandas – de otros expertos, actores políticos y sociedad civil– en torno a la generación de mayor información con respecto a los impactos de esta práctica, se exige que se incluya la voz y el voto de las comunidades y se haga un proceso de diálogo y discusión para consensuar la aceptación o no del *fracking* en los territorios.

Así, han tomado más fuerza las movilizaciones en contra y se han configurado grandes movimientos y redes que tienen en común argumentar la vulneración los derechos humanos en el desarrollo de esta práctica. Es el caso del *movimiento anti-fracking* que se ha expandido alrededor del mundo, consiguiendo logros importantes como limitar el avance de proyectos extractivos y reforzar las regulaciones para controlar la industria del sector. Está conformado en su mayoría por grupos locales y organizaciones que pretenden influenciar los procesos de adopción de políticas al respecto.

Estudios contratados por el sector privado han asegurado que las mismas empresas siguen de cerca este movimiento y lo califican como grupos hostiles de lobbying que ejercen influencia desproporcionada sobre el gobierno, crean retraso e inestabilidad política y demoran reformas esenciales (Sweeney y Skinner, 2014). Recientemente han sido publicadas denuncias de empresarios estadounidenses afirmando que los rusos financian este movimiento en Estados Unidos con el propósito de generar pánico. Según ellos, la cuestión es que Rusia está viendo

perder su mercado de gas a causa del autoabastecimiento de Estados Unidos, lo que implica una reconfiguración en los poderes entre las grandes potencias. Incluso, estas acusaciones surgieron tiempo atrás cuando el jefe de la OTAN, Fog Rasmussen, ya había señalado que Rusia financiaba estos movimientos en Europa y los países ex soviéticos. Greenpeace las descalificó¹⁵.

El Observatorio Petrolero del Sur (2014) afirma que existen diversos informes que plantean la preocupación de la escasa capacidad que tienen los Estados en general para realizar funciones de monitoreo y control de reglas sobre la industria y que prevalece la heterogeneidad e incongruencias en la regulación, así como falta de transparencia en el otorgamiento de las licencias ambientales y en el control ambiental.

En Brasil, se conformó la Coalición Anti-*Fracking* Brasil, conformada por ecologistas, científicos, geólogos, hidrólogos, ingenieros, biólogos y empleados públicos, con fuerte presencia en el Estado de Paraná. En Argentina se ha consolidado un gran movimiento que ha logrado llevar a cabo asambleas ciudadanas para frenar el *fracking*, logrando conseguir moratorias o prohibiciones en los niveles provincial o municipal. En México se creó la Alianza Mexicana contra el *fracking* de la que hacen parte alrededor de 36 organizaciones, cuyo objetivo es ejercer presión para que se prohíba la extracción de hidrocarburos por fractura hidráulica bajo el principio de precaución.

¹⁵McMahon, J. (12 Marzo 2015). "Russians financed the U.S. Anti-Fracking Movement: Oil Tycoon", Forbes. Disponible en: <http://www.forbes.com/sites/jeffmcmahon/2015/03/12/russians-financed-the-u-s-anti-fracking-movement-oil-tycoon/>

En Colombia no se ha conformado un movimiento o red de ese tipo, aún no se ha escuchado una voz fuerte que surja de alianzas de diversas organizaciones o un movimiento social que visibilice y confiera mayor relevancia al tema. A pesar de esto, Dejusticia, el Foro Nacional Ambiental¹⁶ y WWF enviaron una carta a los ministros de Ambiente, Minas, ANLA y ANH en el mes de septiembre para solicitar la moratoria al uso del fracturamiento hidráulico hasta que se garanticen ciertas condiciones, apelando al principio de precaución en materia ambiental.

Las condiciones que los firmantes, Cesar Rodríguez y Diana Rodríguez (Dejusticia), Manuel Rodríguez Becerra (Red Nacional Ambiental) y Mary Lou Higgins (WWF) exigen que el gobierno debe cumplir son:

- Estudios independientes sobre posibles impactos ambientales, sociales y de salud pública
- Estudios independientes sobre situación de las aguas superficiales y subterráneas donde se planea hacer uso de esta práctica para hacer un monitoreo adecuado sobre los impactos a estas fuentes
- La información sobre químicos utilizados en el fluido para el fraccionamiento debe ser pública
- Propiciar un debate público sobre posibles beneficios y riesgos
- Acopio y sistematización de buenas prácticas para minimizar posibles

¹⁶Alianza interinstitucional compuesta por ocho organizaciones que ofrece un escenario público de reflexión y análisis de las políticas ambientales nacionales con el fin de contribuir al objetivo de fortalecer la protección ambiental de Colombia en el contexto del desarrollo sostenible. Véase página web: <http://www.foronacionalambiental.org.co/>

impactos tanto en cantidad como calidad del agua

- Intervención de un tercer actor para que verifique la capacidad técnica del gobierno –Ministerio de Ambiente, ANLA y Corporaciones- en el cumplimiento de su función de evaluación de los estudios de impacto ambiental y el monitoreo del desarrollo de la actividad

Con el cumplimiento de estas condiciones, las tres organizaciones consideran que el gobierno podrá diseñar e implementar una reglamentación idónea y responsable en caso de que la explotación de yacimientos no convencionales por fracturación hidráulica sea pertinente. Igual hace el llamado para que el Estado busque más incentivos en la generación de energías limpias.

Aparte, hacen un análisis de la Resolución del Ministerio de Minas y el de Ambiente, del cual surgen dudas respecto a: 1. El borrador de los Términos de Referencia no hace requerimientos de escalas adecuados a la eventual contaminación de acuíferos; 2. Se permite realizar operaciones de estimulación hidráulica en pozos que se encuentran a tan sólo 200 metros de un pozo de agua construido con fines de consumo, irrigación y uso agropecuario; 3. Muy general, no considera distancia a zonas residenciales, agrícolas y comerciales; 4. El reglamento del Ministerio de Minas no contiene buena planeación de cuencas hidrográficas para soportar la demanda de agua; 5. Dudas sobre el proceso de participación que se surtió, entre otros. Esta solicitud de moratoria ha sido firmada por más de 24 mil ciudadanos.

Lo dicho hasta ahora deja en claro la necesidad de hacer un alto en el camino

para sopesar objetivamente los pro y contra de la adopción de la fractura hidráulica en Colombia, en una discusión que trascienda la coyuntura. Sobre todo partir de los principios constitucionales y del Estado Social de Derecho para dirimir la dicotomía de la garantía de los derechos humanos con la búsqueda del desarrollo en un país biodiverso y habitado por grupos étnicos; y no cualquier desarrollo, el consignado en la Carta magna, el sostenible que implica la satisfacción de las necesidades presentes sin que comprometan los recursos y posibilidades de generaciones futuras.

Adicionalmente, no hay duda de que se debe generar un debate con los diferentes actores y en los niveles territorial y nacional para la toma de decisiones pertinentes, ya que es importante partir de que el país tiene una alta dependencia de los ingresos del sector. Para cambiar esta tendencia se requiere un proceso que lleva tiempo, recursos y políticas públicas que estén respaldadas por la mayoría de colombianos. Además, reconocer que el recurso hídrico, visto como un derecho, exige su protección y es uno de los asuntos que más conflictos socio-ambientales está produciendo. Estos son factores que, sumados al profundo desconocimiento hidrogeológico que impera en el país, se convierten en bomba de tiempo para la detonación de más conflictos, por lo que conducir al país por un camino sobre el que existen más dudas que certezas es una estrategia altamente riesgosa que no nos llevará al añorado desarrollo sostenible.

Es importante también tener en cuenta la relación asimétrica de poder de los grandes empresarios, que hacen lobby con el ejecutivo para destrabar normativamente esta práctica, y el hecho de que, en últimas,

su aplicación le sirve al gobierno para aumentar la producción. La generación de información es crucial para equilibrar la balanza y dar mayores herramientas a la sociedad civil en el desempeño de su papel en esta triada. Se requiere mayor conciencia de las organizaciones y la ciudadanía y mayor actividad para la difusión de la información, sobre todo en lo que tiene que ver con los posibles impactos, para que adopten posturas y demanden al gobierno nacional una mayor apertura para un debate incluyente cuyo resultado se materialice en decisiones colectivas; de lo contrario, este podría ser otro de los nichos de potenciación de conflictos y mayor distanciamiento entre el ejecutivo y la sociedad civil.

3. La paradoja de la rigurosidad ambiental del Ministerio de Ambiente: las licencias exprés

Sobre las licencias ambientales y su historia normativa

En la ley 99 de 1993, los artículos 49 a 62 se relacionan con la licencia ambiental. En la tabla 2 aparece el contenido de algunos de ellos.

A pesar de que el país cuenta con la Ley 99 de 1993 que regula los asuntos ambientales en general, la Corte Constitucional avaló que el Código de Minas contem-ple su propia regulación ambiental-incluido el licenciamiento ambiental- con la Sentencia C-339 de 2002. Esto ha implicado que normas sectoriales hayan desplazado jerárquicamente las regulaciones ambientales, que en la actividad minera -por ejemplo- ha adquirido un carácter subsidiario (Santacoloma y Negrete, 2014).

Tabla 2. Artículos de la ley 99 de 1993 sobre licencia ambiental

Artículo 50. De la licencia ambiental	Autorización que otorga la autoridad ambiental para la ejecución de una obra o actividad, sujeta al cumplimiento por el beneficiario de los requisitos que la misma establezca en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales de la obra o actividad autorizada
Artículo 52. El Ministerio del Medio Ambiente otorgará de manera privativa la licencia ambiental	1. Ejecución de obras y actividades de exploración, explotación, transporte, conducción y depósito de hidrocarburos, y construcción de refinerías.
	2. Ejecución de proyectos de gran minería
	3. Construcción de presas, represas, o embalses con capacidad superior a 200 millones de m ³ , y construcción de centrales generadoras de energía eléctrica que excedan de 100 mil Kw de capacidad instalada así como el tendido de las líneas de transmisión del sistema nacional de interconexión eléctrica y proyectos de exploración y uso de fuentes de energía virtualmente contaminantes
	4. Construcción o ampliación de puertos marítimos de gran calado
	5. Construcción de aeropuertos internacionales
	6. Ejecución de obras públicas de las redes vial, fluvial y ferroviaria nacionales
	7. Construcción de distritos de riego para más de 20.000 has
	8. Producción e importación de pesticidas, y de sustancias, materiales o productos sujetos a controles por virtud de tratados, convenio y protocolos internacionales
	9. Proyectos que afecten el Sistema de Parques Nacionales Naturales.
	10. Proyectos que adelanten las Corporaciones Autónomas Regionales a que hace referencia el numeral 19 del artículo 31 de la presente Ley.
	11. Transvases de una cuenca a otra de corrientes de agua que excedan de 2 mt. ³ /segundo durante los períodos de mínimo caudal.
	12. Introducción al país de parentales para la reproducción de especies foráneas de fauna y flora silvestre que puedan afectar la estabilidad de los ecosistemas o de la vida salvaje
	13. Las demás que por ser de importancia nacional, se definan en los reglamentos
Artículo 58. Procedimiento para el otorgamiento de licencias ambientales	<ul style="list-style-type: none"> - Autoridad competente tiene 30 días hábiles para solicitar información adicional - Autoridad dispondrá de 15 días hábiles adicionales para solicitar a otras entidades conceptos técnicos con un plazo máximo de 60 días hábiles. - Vencido el término de requerimiento de informaciones adicionales, la autoridad dispondrá máximo de 60 días para la decisión mediante resolución. <p>Total tiempo: 145 días hábiles</p>

Posterior a la ley 99, han surgido desarrollos normativos que han reglamentado lo consignado por dicha ley. En lo concerniente a licencias ambientales la tabla 3 registra la

evolución normativa principal para dar una mirada más amplia y comprender los temas del debate en el 2014 sobre la expedición del decreto de licencias exprés.

Tabla 3. Evolución normativa sobre licencias ambientales

Norma	Aspecto relevante
Decreto 1753 de 1994 (modificado por Decreto 501)	Establece casos en los que las corporaciones autónomas deben tramitar solicitudes de licencias. Incluyó licencia para: - proyectos de gran minería en la fase de exploración (competencia del Ministerio) - proyectos de pequeña y mediana minería en la fase de exploración (competencia de las corporaciones)
Decreto 501 de 1995	Sobre el registro minero nacional. Modifica la solicitud de licencia. Eliminó la licencia para las actividades de exploración minera y las vinculó a los Planes de Manejo Ambiental
Decreto 883 de 1997 Consejo de Estado falló nulidad de este decreto.	Define los proyectos de bajo impacto que cubre el decreto para someterlos al documento de evaluación y manejo ambiental. Incluye en - proyectos de hidrocarburos: programas sísmicos que no impliquen construcción de vías; perforación de pozos exploratorios; - proyectos de minería: exploración geológico-minera; Ampliación, mejoramiento y rehabilitación de infraestructura para proyectos mineros que cuenten con licencia ambiental o plan de manejo - proyectos energéticos: Construcción, ampliación, montaje y operación de subestaciones eléctricas sobre líneas existentes de los sistemas de transmisión nacional, regional y local; construcción de pequeñas centrales hidroeléctricas a filo de agua con una capacidad; Construcción de centrales térmicas con capacidad de generación menor o igual a diez (10) megavatios menor o igual a cinco (5) megavatios - proyectos infraestructura vial: pavimentación, rehabilitación vial, mejoramiento vial, construcción puentes en dos apoyos
Ley 685 de 2001	Código de minas. Regula el sector minero y ambiental. Exploración con guías minero ambientales y permisos ambientales
Decreto 1728 de 2002	Deslicencia proyectos de competencia de las corporaciones autónomas regionales. Exigibilidad de licencia ambiental: -Hidrocarburos: exploración sísmica que requieran la construcción de vías; perforación exploratoria por fuera de campos de producción de hidrocarburos existentes; a explotación de hidrocarburos que incluye las instalaciones propias de la actividad y obras complementarias incluidas el transporte interno del campo por ductos; - Minería: Carbón explotación proyectada sea mayor o igual a 800.000 toneladas/año; Materiales de construcción la explotación de mineral proyectada sea mayor o igual a 600.000 toneladas/año; Metales y piedras preciosas: explotación de material removido proyectado sea mayor o igual a 2.000.000 de toneladas/año; construcción de presas, represas o embalses con capacidad mayor de 200 millones de metros cúbicos de agua - Infraestructura: construcción de carreteras, segundas calzadas, túneles con sus accesos, vías férreas -Proyectos que afecten las Áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales
Decreto 1180 de 2003 Decreto 1220 de 2005 Decreto 500 de 2006 Decreto 2820 de 2010	No cambia los proyectos que deben acogerse a la licencia ambiental. No obstante reduce tiempos para la autoridad ambiental en el estudio de la viabilidad ambiental del proyecto. Lo reduce de 30 días a 15 contados a partir del auto expedido cuando se reporta que la información está completa.

Como se puede apreciar, la tendencia normativa posterior a la expedición de la Ley 99 ha sido la de excluir del licenciamiento ambiental proyectos que por su envergadura lo ameritan. Además, disminuyeron los tiempos con que cuenta la autoridad para realizar su trabajo, lo que implica que la calidad, alcance y decisión que finalmente se tome se ve afectada. Adicionalmente, Santacoloma y Negrete (2014) señalan que las modificaciones en las licencias también son atribuidas a decretos ley como el 2150 de 1995, 1122 de 1999 y 266 de 2000 y, de manera particular, para minería en la Ley 685 de 2001 –Código de Minas– y en la Ley 1450 de 2011.

La lectura del sector privado y del CONPES sobre el avance de los proyectos en el país

Según los empresarios y “desarrollistas” uno de los resultados más palpables de la baja capacidad técnica e institucional del Estado es la demora en la entrega de permisos ambientales para proyectos mineros, petroleros, de construcción, transporte e infraestructura. El gerente de Pacific Rubiales, Ronald Pantin, advirtió que el ritmo de concesión de las licencias ambientales estaba frenando al sector petrolero¹⁷. Adicionalmente, para cumplir con la misión que el presidente Santos le encomendó al Vicepresidente Vargas Lleras de liderar los proyectos de infraestructura del país (4G), este “obstáculo” salió a la luz rápidamente por lo que se sumó la presión del gobierno para agilizar este procedimiento y asegurar el logro de las metas propuestas.

¹⁷ Andrés Bermúdez Liévano. “El debate sobre las licencias ambientales exprés”, La Silla Vacía, 6 mayo de 2013. Disponible en: <http://lasillavacia.com/historia/el-debate-sobre-las-licencias-ambientales-expres-44099>

En paralelo, se publicó el CONPES 3762 de 2013, sobre proyectos de interés nacional y estratégicos PINES, que da lineamientos para la identificación de estos proyectos en los sectores de infraestructura, hidrocarburos, minería y energía¹⁸, y define aspectos relevantes para resolver problemas relacionados con los trámites y procedimientos para ejecutar dichos proyectos. Los PINES son –según el CONPES– los proyectos que pueden generar mayor impacto en el desarrollo económico y social del país.

En dicho documento se identifican cuatro puntos críticos que están afectando la agilidad y viabilidad del desarrollo de los proyectos; son:

-  Demoras en pronunciamientos de las autoridades ambientales
-  Reclamaciones o demandas por parte de los grupos sociales y comunidades, y procesos de consulta previa
-  Compra y adquisición de los terrenos en los proyectos, y expropiación de inmuebles
-  Dificultades internas de las Entidades públicas en la solución de problemas jurídicos

En el diagnóstico realizado en el documento CONPES, se encontró que más de 53 proyectos PINES presentaban alguna dificultad. De los identificados, un 80% eran problemas de carácter ambiental, 27% relacionados con la consulta previa y un 23% problemas con la adquisición predial. Según el CONPES estas

¹⁸ Los proyectos PINES deben cumplir con al menos uno de los siguientes requisitos –pueden ser públicos o privados–: i) aumentar significativamente la productividad y competitividad de la economía nacional o regional; ii) generar impacto significativo a la creación de empleo directo o por vía de encadenamientos y/o la inversión de capital; iii) generar retorno positivo a la inversión y ser sostenible operacionalmente; iv) aumentar la capacidad exportadora de la economía nacional; v) generar ingresos significativos a la Nación y las regiones; vi) contribuir al cumplimiento de las metas previstas en el PND. Documento CONPES 3762 de 2013.

situaciones afectan la gestión de las entidades públicas y repercute en el mejoramiento de la infraestructura del país y de la inversión en el sector minero energético. De igual forma, se identificó que estas dificultades están asociadas principalmente a tres circunstancias:

- Ausencia de una planeación integral desde la etapa de formulación de proyectos
- Falta de claridad en procedimientos y trámites en la estructuración y ejecución
- Falta de coordinación y gestión interinstitucional en los procesos

Por esto, una de las recomendaciones plasmadas en la línea de acción 1 (trámites ambientales) fue la de asignarle al Ministerio de Ambiente la directriz de modificar el Decreto 2820 de 2010 sobre licencias ambientales para “optimizar los procedimientos en la obtención de licencias y permisos, teniendo en cuenta los lineamientos de política y contemplando de forma independiente, un capítulo relacionado con los trámites de licencias ambientales para los proyectos de interés nacional y estratégicos” (CONPES 3762; 19).

Los tiempos del licenciamiento ambiental

Estos fueron los sucesos que dieron lugar a las llamadas licencias exprés, destinadas a disminuir los tiempos de plazo de otorgamiento del permiso. La licencia ambiental se ha constituido en el instrumento que autoriza el desarrollo de actividades sectoriales -hidrocarburos, minería, generación eléctrica, vías, puertos, aeropuertos, rellenos sanitarios, etc.- que ha modificado en cierta medida el margen de maniobra de la planificación

estatal y el ordenamiento territorial (Negrete, 2013 citado por Santacoloma y Negrete, 2014).

Además, es importante recordar que la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales fue creada con la intención de contar con un organismo técnico encargado del estudio, aprobación y expedición de licencias, permisos y trámites ambientales para mejorar la eficiencia, eficacia y efectividad de la gestión ambiental y el desarrollo sostenible (Martínez, Peña y Velásquez, 2013; 56). Este se ha reconocido como un gran paso dado por parte de la institucionalidad para fortalecerla y responder de manera más oportuna a las demandas del país.

No obstante, no es un simple trámite por procesar; es un requisito que implica un proceso complejo de análisis y evaluación que no puede ser subestimado y aligerado ni en su contenido ni en los tiempos que la institucionalidad –ANLA y Corporaciones Autónomas Regionales- requiere para hacer un trabajo serio y juicioso. Es el momento crucial para evaluar con una mirada preventiva las consecuencias de largo plazo no sólo ambientales sino también sociales y sus interrelaciones con el entorno natural y las poblaciones y/o grupos étnicos. Incluso, la misma ANLA, en cabeza de Luz Helena Sarmiento, le planteó al gobierno que no se podían bajar los tiempos y, por el contrario, había que aumentarlos para realizar las modificaciones a las licencias. Además, señaló que la autoridad ambiental recibió un 90% de trámites atrasados cuando fue creada, que en ese tiempo amplió su planta de 190 a 560 empleados y que todavía está evaluando licencias grandes solicitadas hace dos años (Bermúdez, 6 mayo 2013).

Otro cuello de botella que el Ministerio de Ambiente argumentó es que en más de la mitad de las solicitudes que deben tramitar por año, la información entregada es insuficiente por lo que debe pedir información adicional al solicitante de la licencia, lo cual implica demoras en el proceso de evaluación (tabla 4).

Tabla 4. Número de solicitudes de licencias ambientales con requerimiento de información adicional

2012			
solicitudes de licencia ambiental	Años anteriores	Recibido 2012	Total
A gestionar en 2012	147	101	248
Con solicitud de información adicional	117	147	164
Porcentaje	80%	47%	66%
2013			
solicitudes de licencia ambiental	Años anteriores	Recibido 2012	Total
A gestionar en 2013	111	107	218
Con solicitud de información adicional	97	28	125
Porcentaje	87%	26%	57%
2014*			
solicitudes de licencia ambiental	Años anteriores	Recibido 2012	Total
A gestionar en 2014	128	84	212
Con solicitud de información adicional	82	28	110
Porcentaje	64%	33%	52%

*Datos a 30 de Septiembre de 2014

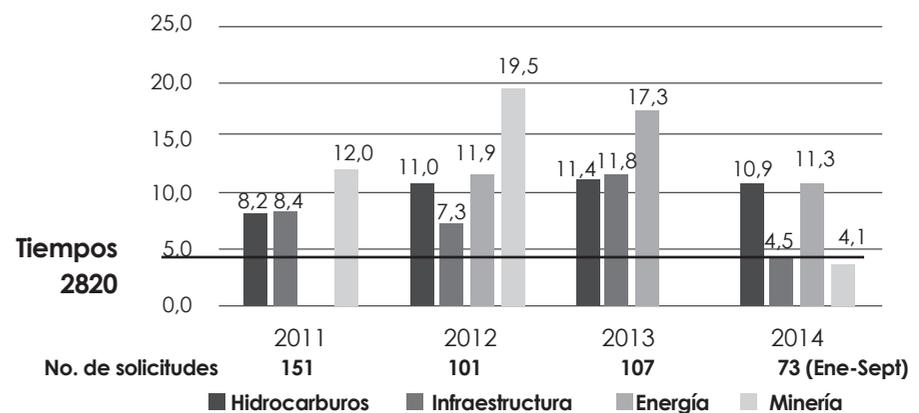
En promedio se calcula que una licencia ambiental en el país toma entre 18 y 24 meses en ser expedida para proyectos grandes, tiempo considerado bajo en comparación con otros países, de acuerdo al estudio

realizado por Kathleen Hurley para la ANLA. En varios estados de Estados Unidos el tiempo promedio para la aprobación de un permiso minero es de 3 a 7 años; en Australia son 2 años.

Luz Helena Sarmiento planteó que los factores que determinan los tiempos son estructurales pues el país no cuenta con una línea de base ambiental, información indispensable para la toma de decisiones. Según Sarmiento, si Colombia contara con esta línea de base el proceso de licenciamiento no tendría que empezar de cero y otros serían los tiempos. Por esto, para ella, modificar los tiempos por medio de instrumentos jurídicos no solucionará el problema (Semana Sostenible, s.f.).

En la respuesta del Ministerio de Ambiente al derecho de petición realizado por la Secretaria General de la Comisión Quinta del Senado, se presentó el siguiente gráfico que calcula los tiempos promedio de licenciamiento ambiental:

Gráfico 1. Tiempo promedio en proceso de licenciamiento ambiental



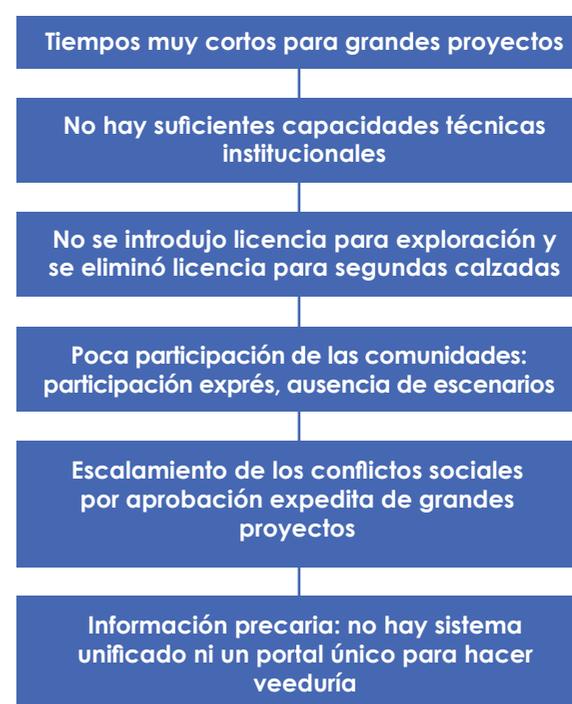
Fuente: Ministerio de Ambiente. Respuesta a derecho de petición Oficio NUR. 4120-E1-35027 de 2014

El gráfico permite apreciar que, a pesar de que los tiempos estipulados por el Decreto 2820 (línea roja) son de 90 días hábiles, en la práctica se ha tomado dos y tres veces, incluso con un decrecimiento en las solicitudes. Manuel Rodríguez (2013) calificó como absurdo el licenciamiento exprés sumado a la insuficiente capacidad técnica de la ANLA para procesarlo. Además señala el hecho de la puerta giratoria en la contratación de técnicos idóneos y especializados para realizar estas tareas, pues existe alta demanda y salarios altos en el sector privado, lo que genera alta rotación entre las instituciones públicas y las privadas¹⁹. Esta situación se agrava para el caso de las Corporaciones Autónomas que son las que deben tramitar la mayoría de las licencias, ya que a la ANLA solo le corresponde tramitar los grandes proyectos (de 2.200 licencias en minería, sólo 30 son de competencia de la ANLA).

Las reacciones a la propuesta de proyecto de ley

El proyecto de ley en un principio buscó acortar los tiempos de aprobación de las licencias bajo el precepto de no sacrificar la rigurosidad. Bermúdez (2014), de La Silla Vacía, consultó a varios expertos y compiló en seis preocupaciones las implicaciones del proyecto de licencias exprés:

¹⁹La ANLA dio cuenta de una planta de personal de 73 cargos, de los cuales 41 son técnicos y 32 son administrativos. Así mismo, tiene suscritos 535 contratos de prestación de servicios, de los cuales 426 prestan servicios en la parte técnica y 109 en la parte administrativa. Por consiguiente del total de los colaboradores de la ANLA, el 77% se encuentran en la parte técnica y el 23% en la parte administrativa. Respuesta Derecho de Petición. Oficio NUR.4120-EI-35027 de 2014.



En la respuesta al derecho de petición realizado por la Secretaria de la Comisión V, el Ministerio de Ambiente afirma que ha evaluado los procedimientos de otros países, por lo que considera que los tiempos de la propuesta (3.5 meses) están armonizados con dichos países. Estos son:

- Reino Unido (Agencia Ambiental- EA): 3.25 meses
- Brasil (Ibama): 6 meses
- Ecuador (Ministerio de Ambiente): 4 meses
- Chile (SEA): entre 6 y 9 meses
- México (SEMARNAT): entre 1.5 y 3.5 meses

El Decreto 2041 de 2014 sobre licencias ambientales

El 15 octubre de 2014 el Ministerio de Ambiente expidió el Decreto 2041 y derogó el 2820 de

2010. El diario La República (17 febrero 2015) explica que este decreto se adecuaba a los cambios que ha tenido el sector ambiental, pues en 2010, cuando se expidió el 2820, aún no existía la ANLA. También se pretendió armonizar con el régimen normativo relacionado con temas de desarrollo como la ley 1682 de 2013 y el CONPES 3762 de 2013, sobre proyectos de infraestructura; la ley 1715 de 2014, sobre energías renovables, el Decreto 3004 de 2013 sobre *fracking*, el Decreto 2613 de 2013, protocolo de coordinación inter-institucional para la consulta previa, y las directivas presidenciales 001 y 002 sobre consulta previa.

Las duras críticas expresadas por diferentes sectores y por la ANLA tuvieron su efecto, pues el plazo no se redujo con respecto a lo estipulado en el 2820, manteniéndose en 90 días para la obtención de nuevas licencias, y en 60 días para la modificación de una actual, por lo que se podría decir que se eliminó la etiqueta exprés del decreto. No obstante, es importante ir más atrás en el tiempo y no sólo comparar con la 2820 para entender que esta norma **continúa flexibilizando trámites y tiempos** con respecto a los desarrollos normativos iniciales en los 90, derivados de la Ley 99 de 1993.

El nuevo decreto *anula* la práctica de la entrega de información a cuenta gotas a lo largo del proceso de licenciamiento para generar las condiciones adecuadas que permitan a los evaluadores hacer un proceso único completo y de esta forma evitar alargues y obstáculos que entorpezcan la evaluación. Introduce como posibilidad en la solicitud de información adicional la entrega oral; esta medida que tiene igualmente la intención de agilizar trámites, puede afectar la rigurosidad en el estudio de esa información adicional.

Dentro de la exigibilidad de licencia ambiental se incluyó la construcción de segundas calzadas, por lo que a primera vista sería otra de las preocupaciones escuchadas y que hizo efecto en el decreto; sin embargo es una victoria a medias, ya que se plasma una salvedad, citando el Decreto 769 de 2014 del Minambiente, "por el cual se listan las actividades de mejoramiento en proyectos de infraestructura de transporte", parágrafo 2 del artículo 1, el cual otorga la potestad a la autoridad ambiental de considerar si las segundas calzadas son consideradas como actividades de mejoramiento, lo cual no requeriría licencia ambiental.

Un artículo que ha causado mucha polémica es el número 10, "De los ecosistemas de especial importancia ecológica". García (2014) afirma que con este artículo se permitirá actividades de alto impacto en áreas Ramsar, páramos, humedales y manglares. A pesar de que este mismo artículo estaba en el decreto 2820, haberlo dejado en este nuevo decreto estaría violando la ley, pues la ley del PND 2010-2014 prohíbe los proyectos agropecuarios de minería y de hidrocarburos en estas áreas.

Otro punto de especial atención es el artículo 29, sobre modificación de la licencia ambiental. En el numeral 9 se incluyó la posibilidad de que proyectos existentes en yacimientos convencionales que quieran desarrollar actividades de exploración o explotación en yacimientos no convencionales puedan simplemente usar la modificación y no hacer un trámite nuevo. Esto claramente está facilitando la situación para los proyectos que pretendan usar **la fractura hidráulica**. Preocupa que, al no tener que hacer el trámite de licencia desde cero, no se haga la

evaluación juiciosa de los impactos que trae esta práctica (ver sección anterior 1.2.).

Con respecto a la participación, el artículo 15 habla de **informar** a las comunidades sobre el alcance del proyecto con énfasis en los impactos y las medidas de manejo, y deja a discreción de las empresas la pertinencia de incluir los aportes recibidos en los EIA. Esto es una concepción de la participación

jerárquica y vertical, de alcance reducido, que cierra la posibilidad de una discusión argumentada y analítica con la población directamente afectada sobre las posibilidades de configuración del proyecto teniendo en cuenta sus demandas, requerimientos e inquietudes, de forma que tanto el sector privado como los actores del territorio y el entorno ambiental puedan acercarse a un modelo ideal de gana-gana.

Tabla 5. Algunos aspectos de trámite para la obtención de la licencia ambiental

Art. 23. Diagnóstico ambiental de alternativas (DAA)	Art. 24. Licencia ambiental	Art. 25. Evaluación del Estudio de Impacto Ambiental
Visita al proyecto en los 15 días siguientes cuando la autoridad lo considere pertinente	Si es proyecto minero copia de título minero otorgado por el Registro Nacional Minero	Expedido el acto administrativo la autoridad ambiental evaluará el EIA y realizará visita al proyecto cuando lo requiera. Evaluación dentro de los 20 días hábiles
Información adicional en los 3 días siguientes y por una sola vez	Copia del EIA	Cuando lo estime, Autoridad convocará dentro de los 10 días hábiles una reunión para solicitar información adicional. Único escenario para que autoridad competente requiera por una sola vez información adicional que considere necesaria para decidir. La decisión tomada se notificará verbalmente
Un mes para allegar la información requerida	Si es proyecto de carbón: estudios sobre condiciones de modo de transporte hasta puerto de embarque	Un mes para llegar información requerida. Podrá ser prorrogado de manera excepcional por un término igual. Sólo podrá ser aportada por una única vez
Autoridad tendrá 10 días para evaluar el DAA	Proyectos de hidrocarburos con estimulación hidráulica adjuntar certificado de ANH que haga constar que dicha actividad se va a ejecutar en un yacimiento convencional y/o en un yacimiento no convencional	Allegada la información la autoridad tendrá 10 días para solicitar a otras entidades los conceptos técnicos y deberán ser remitidos en 20 días hábiles
		Vencido el término anterior, la autoridad contará con 30 días hábiles para otorgar o negar la licencia
		Si se solicita o es necesaria la celebración de una audiencia pública ambiental se suspenderán los términos que tiene la autoridad para decidir. Esta suspensión se contará hasta la expedición del acta de dicha audiencia por parte de la autoridad ambiental

Fuente: Decreto 2041 de 2014.

La solicitud de nulidad de la norma

El abogado Rodrigo Negrete solicitó la suspensión provisional del decreto y demandó el decreto 2041 de 2014 ante el Consejo de Estado. Uno de sus argumentos es que la expedición de dicha norma no cumplió con el requerimiento de la consulta previa. Es decir, desconoce el Convenio 169 de la OIT, aprobado en la Ley 21 de 1991, pues según Negrete en el otorgamiento de las licencias ambientales es claro que las comunidades étnicas se ven afectadas por el desarrollo de proyectos, en particular mineros y petroleros, en sus territorios que son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

Además, el Decreto 2820 de 2010 había sido demandado por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, por lo que se habría violado los principios de legalidad y el debido proceso al expedir un decreto nuevo que recoge buena parte de lo consignado en el anteriormente demandado y deroga una norma que tenía un proceso vigente ante el Consejo de Estado. Para Negrete, cuando el Consejo admitió la demanda, el Ministerio perdió la competencia para revocar o derogar esa norma hasta tanto no existiera pronunciamiento del tribunal. Además hubo extralimitación de funciones ya que, según la Sentencias C-710 de 2001 y lo estipulado en la Ley 99 de 1993, este procedimiento debe ser reglamentado mediante una ley, por lo que el ejecutivo se atribuyó funciones del legislativo.

Según lo explicado en los hechos de la demanda, la norma desconoce derechos y principios concebidos en la Constitución de 1991 como el deber de proteger el medio ambiente y el de participación ciudadana al

omitir su facultad de intervenir en las decisiones que puedan afectar a las comunidades locales.

Debido a que la licencia ambiental se considera como el instrumento esencial mediante el cual el Estado considera si un daño ambiental no es antijurídico, en la medida en que existan reglas claras para prevenir, mitigar, corregir, compensar y reparar a fin de promover el desarrollo económico y social, la flexibilización de este procedimiento termina privilegiando intereses económicos particulares sobre el interés general, en especial el derecho al ambiente sano. Por eso, es deber del Estado configurar un procedimiento de licenciamiento ambiental riguroso, que definba reglas de juego claras para evitar la destrucción del entorno natural y social y lograr un desarrollo sostenible.

4. Consideraciones finales a la luz de la OCDE

Después de haber revisado algunas de las normas que a nuestro juicio fueron importantes en la orientación que se le está dando al sector, es importante contrastar las decisiones adoptadas en 2014 con respecto a las consideraciones de la OCDE en el marco del interés expreso de Colombia en formar parte de este grupo.

Ante la coyuntura mundial de disminución de la demanda y los precios de los *commodities*, el gobierno nacional insiste en mantener –y profundizar– el modelo económico vigente centrado en la industria extractiva, otorgándole prioridad al sector económico sobre el ambiental y social; lo demuestran los decretos presentados anteriormente. Estas acciones podrían ser



un arma de doble filo, pues además de que generaron gran controversia en la esfera pública, movilizaciones y resistencia de las comunidades en los territorios, se distancian de las recomendaciones de la OCDE en materia ambiental.

La OCDE expresó en su evaluación sobre Colombia que la contribución de las industrias extractivas en su canasta exportadora es alta y su contribución a la creación de empleo agregado, limitada, por lo que esta condición plantea problemas en materia de sostenibilidad ambiental. Además, encontró que el cuerpo normativo del sector ambiental tomó la forma de decretos y resoluciones dictados por órganos ejecutivos, con poca vigilancia -si la hubo-, del poder legislativo. Es decir, el orden de las cosas es que esta normativa debería ser discutida por el Congreso de la República pero, como se observa, se opta por el camino directo de no tener que someterlas a discusiones sino lo hace directamente a través de sus ministerios.

En la evaluación ambiental de 2014, la OCDE sugiere consolidar un marco de

política ambiental congruente con las buenas prácticas internacionales y eliminar la superposición e incoherencia de los requisitos ambientales en otros sectores particularmente en la industria extractiva, energía y agricultura. Así, plantea la necesidad de exigir licencias ambientales para la exploración minera y promover la participación ciudadana en el proceso de las evaluaciones de impacto ambiental. En la parte institucional, advierte los retos que aún se enfrentan en la organización vertical del sistema de gestión ambiental. Por un lado, reforzar el papel del Ministerio de Ambiente como el principal órgano encargado de dirigir y supervisar el sistema nacional de gestión ambiental; por otro, fortalecer las Corporaciones Autónomas por el grado de autonomía en materia administrativa y fiscal que les otorgó la Constitución. Para la OCDE son pocos los mecanismos de control y restricción a las CAR y su configuración las hace vulnerables a presiones de intereses locales.

Como se observa, la evolución normativa y las recomendaciones parecen tomar caminos divergentes. ¿Cuál será el costo real de esta situación? Aparte de no cumplir con los requisitos de la OCDE y, en el peor de los casos, no lograr su ingreso a la Organización, el panorama no es muy alentador, sobre todo en términos de un Estado Social de Derecho congruente con la Constitución, garante de los derechos individuales y colectivos. Es preocupante que las decisiones adoptadas por este gobierno, en su mayoría a puerta cerrada, generen mayor distanciamiento con los territorios y las comunidades, se potencien los conflictos sociales y se profundice la cultura de tramitación de los mismos por las vías de hecho y de la fuerza.

CAPÍTULO 2

**El Plan Nacional de
Desarrollo “Todos por un
nuevo país”: apuestas
del segundo gobierno
de Santos para el sector
extractivo**

1. Los pilares del PND y su reflejo en el sector minero

En este apartado se revisará la hoja de ruta que definió el gobierno en materia extractiva para los próximos cuatro años (2014-2018) partiendo del análisis del Documento “Bases del Plan de Desarrollo Nacional 2014-2018”, elaborado por el DNP y de la Ley 1753 de 2015, ley del Plan, aprobada por el Congreso de la República.

Es importante señalar que las llamadas “locomotoras”, que constituyeron la estrategia principal del gobierno en el plan anterior, desaparecen en el nuevo plan, el cual define un trípode de carácter social sobre el cual se genera, según el gobierno, un círculo virtuoso: la paz, la equidad y la educación, con una visión de largo plazo que incluye los objetivos de desarrollo sostenible. De esta forma, la locomotora minero-energética se desvanece y la industria extractiva queda incluida en un gran capítulo sobre competitividad e infraestructura; no obstante, se sigue planteando que el sector minero energético jugará un papel clave en el desarrollo económico sostenido e inclusivo.

El primer periodo de Santos estuvo acompañado por condiciones económicas favorables en términos de elevados precios internacionales de las materias primas, lo que le permitió a la economía colombiana sostener un buen ritmo de crecimiento durante los últimos años y posicionarse por encima de la mayoría de países de la región. En el 2014, Colombia sobresalió por mostrar una de las más altas tasas de crecimiento del PIB (4,6%) en América Latina y se ubicó como séptimo en el mundo.

A pesar del nuevo escenario internacional, marcado por el fin del super-ciclo de los commodities, el gobierno decidió continuar -y profundizar- su principal estrategia económica: incrementar la producción de hidrocarburos generando mejores condiciones y buscando la implementación de nuevas tecnologías para compensar las pérdidas por el precio; en paralelo, realizar reformas tributarias que consigan mantener los ingresos que necesita para llevar a cabo los programas del PND y, al parecer sin importar el escalonamiento de conflictos y riesgos socio-ambientales, seguir apostándole al empuje del sector minero.

Competitividad e Infraestructuras estratégicas

En el capítulo del Plan sobre competitividad e infraestructuras estratégicas, se afirma que los buenos resultados en el crecimiento económico durante los últimos años no estuvieron acompañados de aumentos importantes en la productividad, hecho que se identifica como una limitante para lograr mayores tasas de crecimiento. Por lo tanto el PND propone acciones para incrementar la productividad empresarial en cinco áreas:

- Desarrollo productivo
- Promoción de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación (CTI)
- Desarrollo de Tecnologías de la información y comunicación (TIC)
- Infraestructura y servicios de logística y transporte
- Sector minero-energético.

El papel del sector minero-energético

El documento de Bases sostiene que el sector minero-energético jugará un rol clave en el

desarrollo económico sostenido e inclusivo: de un lado, permitirá asegurar fuentes de energía competitivas que le permitan crecer y generar empleo, y contribuir de forma directa a la reducción de la pobreza. De otro, el sector *generará importantes recursos para financiar las inversiones que van a requerir la construcción de la paz, la educación y las políticas sociales en la lucha contra de la desigualdad*¹ (DNP, 2014; 96). Algunos datos para tener en cuenta:

Este sector continúa siendo considerado como motor de desarrollo y se le atribuye el papel de contribuir al crecimiento económico, al empleo rural y a la inversión privada. El eje "Desarrollo minero-energético para la equidad regional" tiene como premisa principal, aprovechar al **máximo** el potencial de recursos naturales no renovables para obtener los recursos necesarios que requiere la implementación de los planes y programas públicos en el período 2014-2018. Para ese efecto definió cinco estrategias, algunas de las cuales se relacionan con los hidrocarburos y la minería.

Aprovechamiento hidrocarburífero responsable

Aumentar las reservas y la producción en el mediano y largo plazo para dar continuidad a los programas sociales y a la inversión en infraestructura. Fueron identificadas las siguientes acciones:

- Promoción de inversiones en exploración y explotación de hidrocarburos.
- Revisión de las condiciones de los contratos

¹ Cursivas por fuera del texto original.

- 2006-2009: 9.7%
- 2010-2013: 11.2%

Participación en el PIB

- 2010: USD\$ 4.961 millones
- 2013: USD\$ 8.281 millones

IED: tasa promedio crecimiento anual 46%

- 2013: 32%
- 2010-2013: Incremento 75.4% de regalías

Ingresos corrientes a la Nación

- 2013: récord 1.007 mil barriles/día (KBPD)
- Gas natural: reducción progresiva cantidad disponible. Demanda excede oferta en baja hidrología.

Producción

- Reservas petróleo: 2.445 miles de barriles. Autosuficiencia 6.6 años
- Gas natural: 2010 5.4 TPC - 2014 5.5 TPC. Autosuficiencia hasta 2017

Reservas

- Energía suficiente para atender la demanda los próximos 5 años con proyectos existentes y nuevos
- 40% energía firme soportada por plantas de generación térmica

Energía eléctrica

y contraprestaciones económicas para contrarrestar la baja de los precios y una posible declinación en las actividades del sector.

- Mayor articulación entre el Ministerio de Minas y la ANH con las entidades directamente relacionadas con los trámites de licencias ambientales y consulta previa para optimizar tiempos.
- Articulación con otras entidades para mejorar seguridad física.
- Mejoramiento de la conexión de campos menores a la infraestructura de transporte

Teniendo en cuenta el potencial hidrocarburífero se promoverá: 1) la



exploración y producción costa afuera a través de incentivos tributarios y aduaneros; 2) la exploración y producción de yacimientos no convencionales con el fortalecimiento de la ANLA para una evaluación ambiental eficiente; y 3) la implementación de tecnologías de recobro de hidrocarburos en yacimientos existentes.

Consolidar al sector minero como impulsor del desarrollo sostenible del país, con responsabilidad social y ambiental y acciones transversales

Se considera al sector minero como una fuente importante de recursos para la inversión pública y el desarrollo. Por tal motivo, el gobierno continuará incentivando la inversión privada mediante un esquema regulatorio organizado y transparente de la dotación de bienes públicos al servicio del sector, desde una visión territorial y ambientalmente responsable. El gobierno debe unificar su visión a nivel nacional para luego actuar

en congruencia con la planeación de las actividades económicas por desarrollar en las regiones, en donde converjan los intereses de los gobiernos regionales y locales. Adicionalmente, promocionará la exploración de áreas con potencial minero-energético, sin perjuicio de la sostenibilidad ambiental y la inclusión social en las áreas de influencia.

El plan sugiere que, cuando haya lugar, el Gobierno nacional tomará decisiones sobre los recursos minero-energéticos que deben ser explotados prioritariamente bajo criterios de eficiencia, pertinencia y beneficio-coste; para ello, determinará los recursos y las zonas y delimitará las áreas que no estén concesionadas para ofrecerlas dentro de un proceso de selección objetiva. Para el caso de la minería, debido a la geometría irregular de los títulos mineros, se han originado áreas no asignadas entre una y otra concesión. Para evitar esta situación se evaluará la viabilidad de migración hacia un sistema de grilla o cuadrícula.

Algunos puntos claves que propone el documento de Bases del Plan en la parte de regulación e institucionalidad son los siguientes:

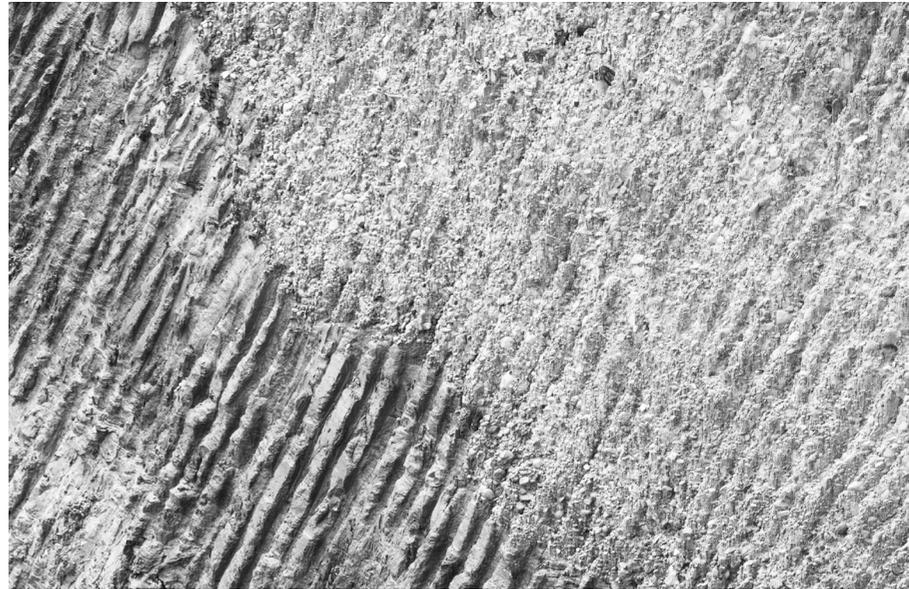
- Alineación de la política de mediano y largo plazo integrando los instrumentos de planeación.
- Regulación diferenciada para los diferentes tipos de minería, según la escala de producción, grupos de minerales, métodos de explotación y formalidad.
- Reglamentación para el cierre de minas y mecanismos que permitan asegurar el cumplimiento de obligaciones contractuales de los titulares mineros.
- Definición de herramientas para apoyar

aspectos técnicos del ejercicio minero: guías de buenas prácticas, reglamentos técnicos, protocolos, manuales.

- Fortalecimiento de la autoridad minera y articulación institucional en el sector: puesta en marcha del catastro y registro minero; agilidad en tiempos de respuesta, fiscalización y presencia regional.
- Fortalecimiento institucional para el seguimiento y control a proyectos mineros y erradicación de la explotación ilícita de minerales.
- Conformación de un grupo interinstitucional especializado en prevenir y controlar la extracción ilícita de minerales, y expedición de la reglamentación necesaria para establecer sanciones administrativas y económicas de estas conductas, la judicialización de los responsables, y la disposición de los bienes utilizados y productos de esta actividad.
- Definición de mecanismos para que la autoridad ambiental haga seguimiento y control a la fase de exploración.
- Diseño de **una** metodología para la compensación por pérdida de biodiversidad para ecosistemas marino-costeros
- Diseño de estrategias para atender las áreas mineras en estado de abandono, así como las contingencias derivadas a los ataques a la infraestructura hidrocarburífera, que implican desbalances ecológicos significativos

Sobre la información y procedimientos:

- Terminar de implementar los sistemas GEMA, Catastro y Registro Minero, el SI Minero y Registro Único de



Comercializadores Mineros (RUCOM), los cuales deben ser herramientas funcionales, confiables y de fácil acceso con información detallada por mineral y a escalas apropiadas.

- Incluir en los sistemas mencionados la información relacionada sobre las zonas excluidas y excluibles de minería, títulos y solicitudes vigentes y otra información relevante.
- Creación de mecanismo que permitan certificar los prospectos de exploración, recursos y reservas mineras.
- Llevar a cabo el plan de acción para lograr la adhesión de Colombia a la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas EITI.
- Ventanilla única para adelantar trámites ante entidades del gobierno.
- Fortalecer la gobernanza e interoperabilidad de los sistemas de información.
- Mejorar la Plataforma del Servicio Único de Información (SUI).

- Continuar estudios técnicos para ampliar el conocimiento geológico del país.

Infraestructura:

- Mejoramiento de infraestructura al servicio del sector.
- La autoridad minera otorgará autorizaciones temporales para tomar de los predios rurales aledaños a la obra los materiales de construcción requeridos.

Con respecto a las Unidades de Producción minera (UPM)

- Acompañamiento para avanzar hacia el cumplimiento de los estándares técnicos, laborales, económicos y medioambientales en aras de mejorar la competitividad del sector. Esto se hará desde varios frentes:
 - o Fortalecimiento institucional para la asistencia técnica en aspectos mineros y ambientales, fiscalización constante y diferenciada, y facilidad para el acceso a servicios bancarios.
 - o Fomento de la actividad minera bajo el amparo del título. Promoción de mecanismos para el acercamiento entre el titular y el pequeño minero mediante la reglamentación de los subcontratos de formalización y desarrollo de regulación para la efectiva puesta en marcha de las zonas de reserva especial y la cesión de áreas o derechos.
 - o Delimitación de **Áreas Estratégicas Mineras para la formalización** (banco de tierras).

- o Esquemas para facilitar la **afiliación** al Sistema General de Seguridad Social (SGSS).

Mecanismos de diálogo y tramitación de conflictos:

- Instrumentos que faciliten la inclusión y el diálogo social para reforzar la conciencia sociocultural del impacto que generan los operadores mineros.
- Fortalecimiento del diálogo entre los sectores público y privado con las Mesas de Alto Gobierno.
- Diálogo con las regiones mediante la presencia de entidades como la ANH, la ANM y el Servicio Geológico Colombiano, a través de estrategias territoriales sectoriales y/o oficinas regionales.
- Información legítima a las comunidades y gestión social de los proyectos para mejorar las condiciones de vida de las comunidades; mecanismos de negociación o concertación para dirimir diferencias, que pueden incluir la intervención del Estado.
- Promoción del diálogo intercultural, informado, transparente y que reconozca la humanidad del otro, conducido por el Estado, más allá de la consulta previa.
- Creación de sistemas de alertas tempranas, para facilitar el licenciamiento ambiental y la consulta previa, y para prevenir conflictos en proyectos que no requieran licencia ambiental.

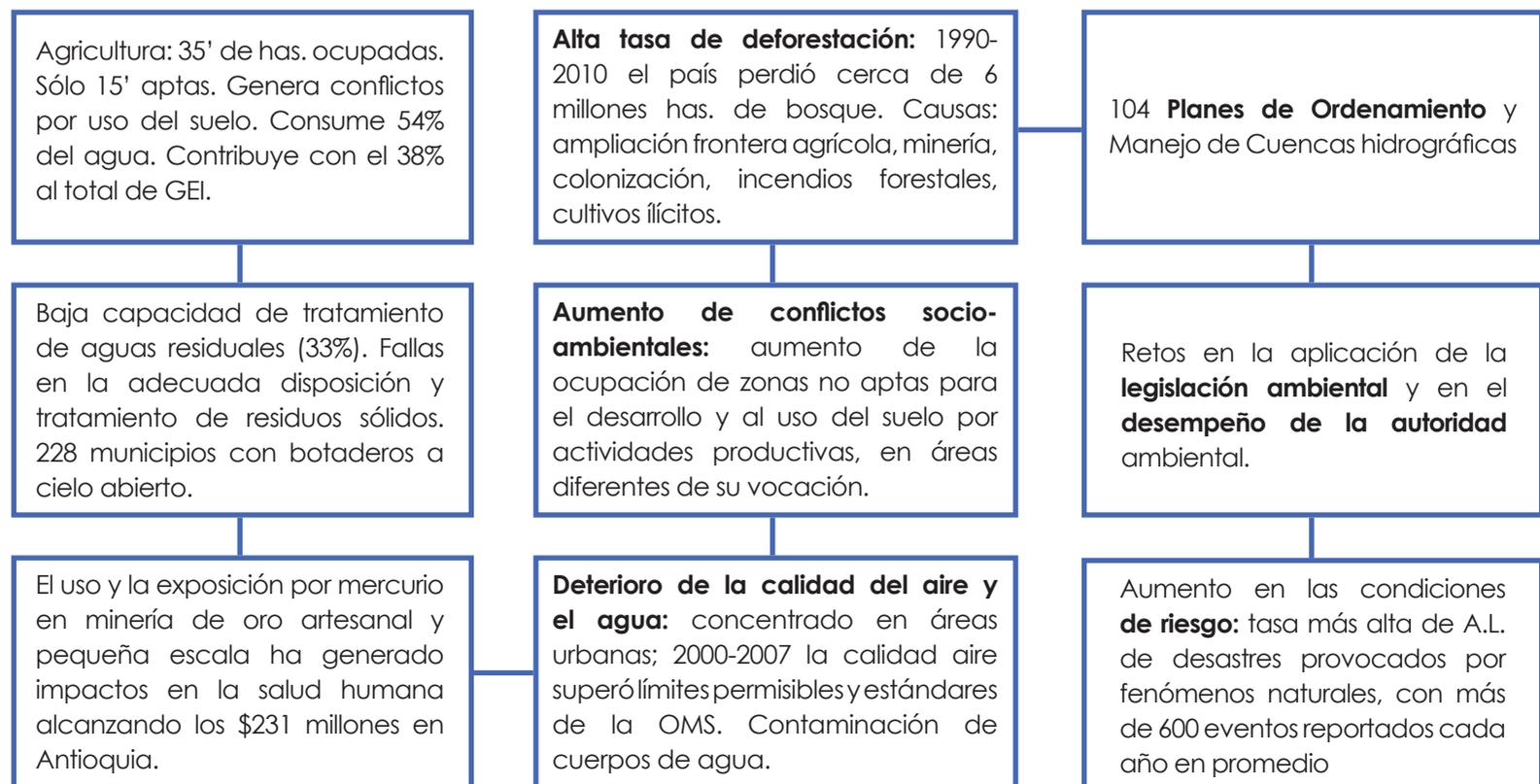
Desarrollo local y encadenamientos:

- Ordenamiento del territorio claro, integral y actualizado que permita el diseño del ordenamiento minero.

- Formación para el empleo.
- Dinamización de la economía regional.
- Acercamiento institucional con las comunidades establecidas en las zonas.
- Presencia institucional articulada de las entidades del Estado y el acompañamiento al sector privado en la ejecución de la gestión social empresarial.
- Estructuración de un programa de transformación productiva para la industria proveedora de bienes y servicios (formación y capacitación del recurso humano, innovación e investigación tecnológica, desarrollo de proveedores, formación de clúster para las actividades del sector a escala nacional y regional, y formalización de los pequeños y medianos operadores).

2. El crecimiento verde como cimiento del PND

La minería de carbón aporta el 1,8% al total de emisiones de Gases de Efecto Invernadero GEI, el petróleo y gas natural, el 2,4% y los procesos industriales y consumo de combustibles fósiles con fines energéticos en industria y construcción, el 12% (Ideam, 2009 citado por DNP, 2014: 551). Se plantea que adoptando mejoras en las técnicas y prácticas de producción estos sectores pueden reducir sus emisiones e incrementar el desempeño ambiental. Algunos datos relevantes son los siguientes:



¿De qué se trata el crecimiento verde?

Según el DNP, es un enfoque que busca generar desarrollo sostenible garantizando el bienestar económico y social en el largo plazo, aprovechando los bienes y servicios ecosistémicos, con la condición de que el ambiente natural pueda recuperarse ante los impactos de las actividades productivas. De esta forma, es un crecimiento que fomenta la productividad, cuida el capital natural (cantidad y calidad) y evita que la generación de externalidades asociadas con la degradación, desastres y cambio climático esté concentrada en la población más pobre y vulnerable.

El crecimiento verde apuesta por la equidad, la reducción de la pobreza y la paz. Por

la paz al considerar que debe disminuir los conflictos sociales al ordenar el territorio según su vocación, conservando zonas estratégicas y dando lugar a las actividades productivas. Cambios en la manera de pensar y hacer las cosas para futuras generaciones, lo que implica un reto para la educación y la conciencia en las y los colombianos sobre la relación que existe entre pérdida del capital natural y bienestar.

En el siguiente gráfico aparecen los tres objetivos de mediano plazo que marcarán el camino para avanzar en la implementación de los objetivos de desarrollo sostenible y las estrategias para lograrlo:

1. Avanzar hacia un crecimiento sostenible y bajo en carbono

- Impulsar la transformación de sectores (energía, transporte, vivienda, agua, agropecuario, minería, hidrocarburos, industria, turismo) hacia sendas más eficientes y de bajo carbono
- Mejorar la gestión sectorial para la disminución de impactos ambientales y en la salud asociados al desarrollo económico

2. Proteger y asegurar el uso sostenible del capital natural y mejorar la calidad y gobernanza ambiental

- Conservar y asegurar el uso sostenible del capital natural marino y continental de la Nación
- Ordenamiento integral del territorio para el desarrollo sostenible
- Mejorar la calidad ambiental a partir del fortalecimiento del desempeño ambiental de los sectores productivos, buscando mejorar su competitividad
- Consolidar un marco de política de cambio climático buscando su integración con la planificación ambiental, territorial y sectorial
- Fortalecimiento institucional y gobernanza, para optimizar el desempeño del Sina, la educación e investigación y la generación de información y conocimiento ambiental

3. Lograr un crecimiento resiliente y reducir la vulnerabilidad frente a los riesgos de desastres y al cambio climático

- Fortalecer los procesos de la gestión del riesgo: conocimiento, reducción y manejo
- Fortalecer la planificación del desarrollo con criterios de adaptación al cambio climático
- Reducir el riesgo existente, la generación de nuevos riesgos y el impacto de los desastres en los sectores

Adicionalmente, plantea la meta de reducir las emisiones de GEI, la deforestación y la degradación; asimismo, estrategias para avanzar en la adaptación al cambio climático.

Se plantean estrategias por regiones así:

- **Región Caribe:** reducir el riesgo climático, la protección de ecosistemas y el ordenamiento marino-costero
- **Región Pacífico:** aprovechamiento sostenible a través de instrumentos económicos y buenas prácticas
- **Región Centro-Sur-Amazonía:** la conservación del capital natural, el control a la deforestación, la gobernanza ambiental y la protección de ecosistemas en las regiones del Macizo y la Amazonía
- **Región de los Llanos:** la conservación, la gobernanza ambiental y el manejo eficiente del recurso hídrico y el uso del suelo de acuerdo a su vocación
- **Región Centro-Oriente:** la protección de ecosistemas para la regulación hídrica, el uso racional del agua y el saneamiento
- **Región Eje Cafetero:** la producción sostenible y la conservación de los ecosistemas estratégicos

3. La ley 1753 de 2015 por la cual se expide el PND 2014-2018 “Todos por un nuevo país”

La ley del plan fue finalmente sancionada el 9 de junio de 2015 a pesar de las denuncias de varios congresistas sobre posibles irregularidades en su paso por el Congreso, en particular por la Comisión de Conciliación².

²Según la congresista Claudia López y la bancada de Alianza Verde hubo tres vicios en el trámite de la conciliación: 1) El

Estas irregularidades condujeron al siguiente día de la sanción a las primeras demandas ante la Corte Constitucional por parte de la bancada del Polo Democrático y de la Cumbre Agraria, y se espera que lleguen más. Los argumentos no son sólo de forma; también plantean asuntos de fondo. A continuación se presenta un análisis de aquellos relacionados con los asuntos minero-ambientales. Es importante recordar que el documento de las bases del PND es parte integral del Plan y se incorpora a la Ley 1753.

Primero que todo, el PND tiene como objetivo (Art. 1) “construir una Colombia en paz, equitativa y educada, en armonía con los propósitos del Gobierno Nacional, con las mejores prácticas y estándares internacionales, y con la visión de planificación de largo plazo prevista por los objetivos de desarrollo sostenible”. De entrada, este objetivo plantea una mirada que trasciende los cuatro años de gobierno partiendo del vencimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, con la agenda post 2015 para encaminar al país y sumarse a los Objetivos de Desarrollo Sostenible que continúa en la lucha contra la erradicación de la pobreza y el mejoramiento de las condiciones y calidad de vida de las personas, y le confiere un rol central a la protección del planeta para las generaciones futuras. Asimismo, al querer cumplir con

acta de la conciliación del PND no cumple con requisitos legales básicos como fecha, hora, Secretario que certifique el acta y registro de votación nominal y pública de los artículos conciliados; 2) el Acta de conciliación debía ser publicada el 5 de Mayo, por lo menos 24 horas antes, de ser sometida a votación en las plenarios de Cámara y Senado el 6 de mayo. El Acta de conciliación fue publicada y votada el mismo día; 3) La sesión plenaria y la de conciliación coincidieron en el tiempo, so está expresamente prohibido por La Ley 5ta de 1992. *Elespectador.com* (28 Mayo 2015). Redacción Política. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/politica/claudia-lopez-denuncio-vicios-del-plan-nacional-de-desa-articulo-563063>



estándares internacionales se observa el claro interés de acoger las recomendaciones de la OCDE para que Colombia pueda ser país miembro de ese grupo.

Sobre competitividad e infraestructura estratégicas³

El artículo 19 sobre mecanismos de trabajo bajo el amparo de título minero establece subcontratos de formalización minera para pequeños mineros (estos subcontratos no implicarán división o fraccionamiento del título). El subcontrato se dará con el titular minero y el titular del subcontrato deberá ser responsable de las obligaciones inherentes a la explotación y de tramitar la respectiva licencia ambiental o, si ya existe, podrá cederse al subcontratista. A este respecto, Pardo (2015) arguye que el gobierno terminó por transferirle su responsabilidad a los concesionarios mineros dejando a los pequeños mineros bajo la

³Véase Anexo 2. Balance de los artículos del PND analizados.

voluntad de los titulares y dejándolos expuestos a que en cuatro años (cuando venzan los subcontratos) los expulsen de sus áreas.

El artículo 20, áreas de reserva para el desarrollo minero, define las áreas de reserva estratégica mineras, proceso que estará a cargo de la ANM para someterlas a adjudicación por selección objetiva. Adicionalmente, la ANM podrá delimitar áreas para la formalización y áreas de reserva para el desarrollo minero-energético por dos años con la posibilidad de prorrogarlas por otros dos más con el objetivo de “permitir el manejo ordenado de los recursos naturales no renovables propendiendo por la maximización del uso de los recursos ajustándose a las mejores prácticas internacionalmente aceptadas”.

Este artículo retoma las áreas estratégicas de la ley 1450 de 2011, que fueron sancionadas mediante la resolución 180241 de 2012 del Ministerio de Minas, y las 0042 de 2012 y 429 de 2013 de la Agencia Nacional Minera, que recientemente fueron suspendidas por el Consejo de Estado con el argumento de que no se llevó a cabo la consulta previa con las comunidades. En este sentido, el parágrafo 1 perdería el sustento pues se plantea que las áreas creadas con base en el art. 108 de la Ley 1450 mantendrán su vigencia.

Así las cosas, el gobierno denota la intención de volver a hacer la declaración de las áreas que tanta polémica produjeron en su momento por hacerlo de forma arbitraria sin tener en cuenta el ordenamiento del territorio y de áreas de importancia ecológica (Martínez, Peña y Velásquez, 2013; 60), así como propiciar una comunicación fluida con los entes territoriales para llegar a acuerdos

sobre dichas áreas. Aunque en este artículo se menciona que “No podrán ser áreas de reservas para el desarrollo minero las áreas delimitadas como páramos y humedales”, habrá que ver qué tanto se traduce esto en la realidad. Además faltan muchas áreas de páramo y humedales por ser oficialmente delimitadas.

Además, la ANM tendrá la potestad de someterlas a un proceso competitivo y dará por terminada la delimitación cuando las áreas no sean seleccionadas, quedando libres para ser otorgadas bajo el principio de “primero en el tiempo primero en el derecho”. De otra parte, este artículo plantea que: “En casos de superposiciones de áreas *entre yacimientos no convencionales y títulos mineros*, en virtud de un acuerdo operacional, la Autoridad Minera Nacional autorizará la suspensión de los títulos mineros sin afectar el tiempo contractual”, es decir tendrá prelación la explotación de los no convencionales, con los procedimientos como la fractura hidráulica que, como se expuso anteriormente, es el camino equivocado. Los demandantes del PND afirman que “con estos preceptos se le da al Gobierno facultades excesivas sobre el ordenamiento territorial, por encima de los entes locales, se desconoce el concepto de desarrollo sostenible” (elespectador.com, 10 junio de 2015).

El artículo 21, clasificación de la minería ha sido considerado como un gran acierto de este plan en materia minera. Esta había sido una demanda reiterada de diferentes grupos de la sociedad pues era un error que todos los actores y dinámicas fueran medidos con el mismo rasero. Así, el artículo propone la clasificación para implementar una *política*



diferenciada partiendo de la minería de subsistencia, pequeña, mediana y grande para establecer requisitos teniendo en cuenta el número de hectáreas y/o la producción de las unidades mineras.

El artículo 22, capacidad económica y gestión social, exige, según lo estipulado en el Código de Minas, a los interesados en adquirir títulos mineros acreditar su capacidad económica para la exploración, explotación, desarrollo y ejecución del proyecto minero. Con este artículo, el gobierno intenta por segunda vez implementar este requisito pues el principio “primero en el tiempo primero en el derecho” ha llevado al otorgamiento indiscriminado de títulos sin tener mayor información sobre los titulares y sobre su capacidad real de desarrollar un proyecto, lo que generó la especulación con los títulos.

El gobierno había expedido a ese respecto el Decreto 095 de 2013, el cual establecía un nuevo requisito para la presentación de la



propuesta de contrato de concesión minera: la acreditación de suficiente capacidad económica para una eventual suscripción del contrato de concesión. Dicho artículo fue suspendido por el Consejo de Estado bajo el argumento de protección de la libertad de empresa y la iniciativa económica. Según el Consejo de Estado, lo que estaba haciendo el Gobierno Nacional vía potestad reglamentaria, era revivir el artículo 18 de la ley 1382 de 2010, que exigía el requisito de la suficiencia económica para presentar propuesta de contrato de concesión. Al ser declarado inexecutable por la Corte Constitucional en sentencia C-366 de 2011, perdió su vigencia en el ordenamiento jurídico (Benavides, s.f.).

Sobre la gestión social de las empresas, Pardo (2015) reconoce un avance pero resalta que estos planes no podrán de ninguna manera reemplazar la obligación de las compañías de compensar a las comunidades por las externalidades negativas de la actividad.

Otro artículo que se puede considerar como positivo, es el 24, cierre de minas, pues obliga al

gobierno nacional a establecer “condiciones ambientales, técnicas, financieras, sociales y demás que deberá observar el titular minero al momento de ejecutar el plan de cierre y abandono de minas, incluyendo el aprovisionamiento de recursos para tal fin y/o sus garantías”. Además, el gobierno debe liderar la puesta en marcha de una estrategia integral para la identificación, atención y remediación ambiental de las áreas mineras en situación de abandono o que hayan sido afectadas por extracción ilícita de minerales, especialmente aquellas que representen una grave afectación ambiental, un riesgo para las personas, sus bienes y actividades, e infraestructura de línea vital. Este es un paso positivo, pues muy poco se ha reglamentado en torno al cierre de minas, ya que la mayoría de los megaproyectos están en una fase incipiente de desarrollo.

Con respecto a los hidrocarburos, el artículo 28 establece que la ANH podrá establecer reglas para adecuar o ajustar los contratos de exploración y explotación sin que bajo ninguna circunstancia se reduzcan los compromisos de inversión inicialmente pactados. Esto para hacer frente a la caída de los precios internacionales de los hidrocarburos y mitigar sus impactos en las finanzas públicas.

El artículo 49, Sistema Nacional de Proyectos de Interés Nacional y Estratégicos (SINAPINE), ha causado polémica pues, además de establecer que se organice el mencionado Sistema Nacional, adjudica a la Comisión Intersectorial de Infraestructura y Proyectos Estratégicos la selección de los proyectos que serán considerados como PINE; además, los PINE serán motivo de utilidad pública e interés social, autorizando la expropiación

administrativa o judicial de bienes inmuebles urbanos y rurales que se requieran para ese fin. El art. 50 le otorga la competencia exclusiva a la ANLA para tramitar las licencias ambientales de estos proyectos. El artículo 52, parágrafo 2, admite prórrogas por periodos de dos años hasta un total de *once años para la etapa de exploración* en los contratos de concesión minera. Dentro de los argumentos de la bancada del PDA para la demanda al Plan se plantea que existe una imposibilidad jurídica de la restitución de tierras de predios donde existe este tipo de proyectos (elespectador.com, 10 junio de 2015). Así las cosas, los proyectos de minería (de utilidad pública e interés social) terminarían primando sobre el programa de restitución.

Sobre seguridad, justicia y democracia para la construcción de la paz

El Artículo 124 crea el Sistema Integral de Prevención y Gestión de Conflictos que estará orientado a generar alertas tempranas que por medio del diálogo democrático puedan evitar conflictos sociales, económicos y ambientales. Si este sistema entrara a funcionar de la manera adecuada, debería tener la misión esencial de hacer una lectura objetiva y real de los problemas que existen en los territorios y las causas que desatan los conflictos. Además, sería la oportunidad de construir información sistemática y una base de datos sobre estos temas, pues es una cuestión vital para su prevención. Llegado el caso de la firma de la paz, el sistema puede contribuir a una paz estable y duradera.

Sobre crecimiento verde

El Artículo 170 ordena la formulación de una política de crecimiento verde de largo plazo



para definir objetivos y metas de crecimiento económico sostenible. Incluye el diseño de un programa de promoción de la investigación, desarrollo tecnológico e innovación para el fortalecimiento de la competitividad nacional y regional a partir de productos y actividades que contribuyan al desarrollo sostenible y al crecimiento verde.

Además, los Ministerios de Agricultura, Minas, Hacienda, Transporte, Salud, Vivienda, Industria y Turismo deberán formular planes sectoriales de adaptación al cambio climático y planes de acción sectorial de mitigación para la estrategia colombiana de desarrollo bajo en carbono. Y, bajo la batuta del Ministerio de Ambiente se diseñará y orientará la implementación de la Estrategia Nacional de Reducción de Emisiones debidas a la deforestación y degradación forestal.

Según el Artículo 172, sobre protección a humedales, las autoridades ambientales podrán restringir total o parcialmente el desarrollo de actividades agropecuarias de alto impacto, de exploración y explotación

minera y de hidrocarburos con base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales. En los designados en la lista RAMSAR no podrán adelantar actividades agropecuarias o de extracción de RNNR.

Asimismo, el Artículo 173 sobre protección y delimitación de páramos prohíbe adelantar actividades agropecuarias o de extracción de RNNR; no obstante, en el parágrafo primero se permite que se continúe con actividades de exploración y explotación de RNNR para los casos en los cuales se cuente con contrato y licencia ambiental o con el instrumento de control y manejo ambiental equivalente que hayan sido otorgados antes del 9 de febrero de 2010 para minería, o antes del 16 de junio de 2011 para hidrocarburos, sin posibilidad de prórroga.

Esta medida es apenas un paño de agua tibia pues la vigencia de las licencias y los contratos pueden ser de más de 10 años y en ese tiempo habrá impactos en la zona que no tendrán reversa. Un argumento de la demanda al PND es que viola el derecho al agua porque el artículo tiene excepciones a la prohibición general de realizar actividades extractivas. (elespectador.com, 10 junio 2015). No obstante, en el parágrafo primero se especifica que las autoridades ambientales deberán revisar las licencias ambientales otorgadas y deberán estar sujetas a control, seguimiento y revisión. Pero, por el carácter vital que representan los páramos para la biodiversidad y el bienestar, en ellos no se debe permitir bajo ninguna circunstancia la extracción de recursos naturales o cualquier actividad que genere externalidades para el medio ambiente; el costo-beneficio de irse por este camino termina siendo muy alto.

El artículo 179, sobre licencias ambientales, modifica el artículo 58 de la ley 99 de 1993 que había sido modificado por el artículo 224 de la anterior ley del PND, la 1450 de 2011, y retoma el contenido del Decreto 2041 de 2014 sobre licencias ambientales. Esto implica que se estaría optando por eludir la demanda al decreto –que aún no ha sido admitida y que se presentó en el apartado anterior- para dejar en firme sus intenciones de reducir los tiempos y flexibilizar procedimientos para el trámite en comparación a como se había estipulado en la ley 99. Entre otras, el artículo incluye la alternativa de visitar o no el proyecto, el procedimiento verbal mediante reunión para la solicitud de información adicional, el tiempo de un mes para recibir información adicional, diez (10) días hábiles para solicitar conceptos técnicos de otras entidades, veinte (20) días para que éstas la envíen y finalmente treinta (30) días hábiles para hacer el estudio y la evaluación sobre su aprobación final.

Sobre la estrategia con las entidades territoriales

El artículo 192, referente a los acuerdos con entidades territoriales, retoma el tema del decreto 2691, al ordenar al gobierno nacional que establezca un procedimiento para que las entidades territoriales puedan proponer al Ministerio de Minas -e incluye nuevamente los estudios técnicos que deben sustentarla- medidas de protección al ambiente sano. A diferencia del decreto, da la posibilidad de que esos estudios puedan ser los que se llevaron a cabo para el POT/EOT, o los elaborados por las Corporaciones Autónomas. Es decir, la señal es clara: se debe volver a pensar el procedimiento sobre el cual se hacen los acuerdos, y

puede interpretarse como una mínima señal de que hubo errores. A pesar de esto, sigue existiendo el mismo tono de subordinación de las entidades territoriales al Ministerio de Minas –y no incluye el de Ambiente- lo que de entrada estaría nuevamente contrariando lo dicho por la Corte Constitucional en la Sentencia C-123.

El artículo 196, sobre presentación de proyectos en beneficio de las regiones, autoriza a al DNP a presentar proyectos de impacto regional a los OCAD con cargo a los fondos de desarrollo regional y de compensación regional del Sistema General de Regalías. Con este artículo se evidencia nuevamente la intención de tomar decisiones desde el nivel central sobre las necesidades de las regiones. ¿Dónde queda entonces el derecho de las regiones a decidir su desarrollo? La lectura de fondo no es otra que la siguiente: ante la baja capacidad de las regiones para formular proyectos y para ejecutarlos, en lugar de buscar estrategias para fortalecer sus capacidades técnicas e institucionales, la vía rápida y eficiente es que lo haga quien ya las tiene, el Departamento Nacional de Planeación.

Otro tema es el de la aclaración de competencias. El artículo 231 plantea a ese respecto que en los casos en que los POT contengan disposiciones sobre asuntos de competencia de la Nación e impidan la ejecución de los planes y programas de interés nacional, la entidad nacional cabeza del sector podrá promover conflicto de competencia administrativa para que se decida quién es competente para reglamentar el asunto. Esta decisión estará en manos del Consejo de Estado. Es una medida

que incrementa la tensión, en el campo de la actividad extractiva, con los principios constitucionales de descentralización y autonomía territorial, como se ha señalado repetidamente.

El artículo 250 crea el Consejo Nacional del Agua, organismo coordinador del recurso hídrico que tiene funciones de coordinación y articulación intersectorial de políticas, planes y programas para la administración sostenible del agua como recurso. Este Consejo, si llegase a operar como se propone, desempeñaría un rol fundamental para dar a este asunto la relevancia que merece. Esta es otra falencia que ha tenido el país y que está en mora por resolver. Finalmente, el artículo 251 sobre pasivos ambientales propone formular una política pública para la gestión de los pasivos en la que se establezca una única definición de pasivos ambientales y se determinen los mecanismos e instrumentos técnicos, financieros y jurídicos para su gestión y recuperación.

4. Una mirada global

A manera de cierre, cabe señalar, en lo relativo al campo minero-ambiental, que el PND “Todos por un Nuevo País” (2014-2018) tiene contribuciones valiosas pero también salidas en falso que opacan las apuestas que se consideraron acertadas. Las formulaciones conceptuales, partiendo del enfoque del crecimiento verde, la inclusión de algunas recomendaciones de la OCDE y la visión de largo plazo que ubica a Colombia de cara a los objetivos de desarrollo sostenible plantean un buen referente –ideal- para el diseño de una hoja de ruta en Colombia. No obstante, la sensación que deja el plan es que la

parte conceptual está lejos de poderse ver plasmada en la realidad.

La fuerte caída de los precios del petróleo ha sido el dolor de cabeza del país, pues afecta el dinamismo de la industria y crea un hueco fiscal no sólo para estos cuatro años sino para el mediano y largo plazo. El gobierno enfrenta la disyuntiva de buscar mecanismos para solventar esta situación y recibe la constante presión del sector privado para que otorgue más incentivos –por ejemplo, medidas de carácter fiscal y tributario. Estas, además, deberían ir en dirección diferente a la recientemente aprobada reforma tributaria que, según la Asociación Colombiana de Petróleos (ACP), golpea a la industria y desestimula la permanencia de inversionistas en el país.

Los incentivos creados en el pasado –normativos y de política- dieron como resultado un crecimiento de hasta del 14,4% para la minería en 2011. No obstante, a partir de ese año, la tendencia cambió y ha ido decreciendo, lo que permite corroborar, de un lado, su menor importancia en la contribución al crecimiento económico y, de otro, las trabas que se han registrado (demoras en las licencias ambientales, protestas sociales en contra del desarrollo de proyectos, consultas populares, consultas previas, paros) que han impactado el dinamismo del sector. Esto demuestra que el llamado país minero que pretendió –o pretende- en algún momento consolidar el gobierno está más lejos que cerca de llevarlo a la realidad. Además, la promoción del modelo extractivo impuesto desde arriba ha encontrado una resistencia fuerte “abajo” y ha sido clave para frenar el impulso del sector.

La estrategia del gobierno en este PND es la de profundizar el modelo extractivo a través del fomento a la extracción de los RNNR, manteniendo políticas como la atracción de inversión extranjera directa y ampliación de la base de la renta, en vez de buscar alternativas para disminuir la dependencia a estos ingresos y la promoción de la generación de energías limpias. Esto se evidencia en el cálculo que hace el gobierno en la Ley 1753, cuando asume que el 48% de los ingresos provendrán de la renta que paga el sector de hidrocarburos, minería y otros impuestos. Para esto, se da prioridad a la generación de infraestructura para el sector de minería e hidrocarburos que brinde mejores condiciones para su desarrollo.

Así, a pesar de que se habla de un crecimiento verde y sostenible, en la práctica se le otorga un gran peso al sector extractivo bajo la premisa de “aprovechar al máximo los recursos naturales”. Aquí no se observa un uso planeado, responsable y moderado de los recursos (extraer lo necesario) para garantizar los recursos y posibilidades a las generaciones futuras, sino un afán por tapar los huecos fiscales que ya se empiezan a notar. Adicionalmente, se mantiene el lugar secundario que han venido ocupando la agricultura y la industria, pues se plantea la expectativa de que aporten entre ambas el 21% de los recursos.

También se ve con claridad que en la práctica la minería tiene prelación sobre el medio ambiente. El mecanismo ha sido introducir normas y reformas a la Ley mediante la expedición de decretos y resoluciones, todo ello con la intención de evadir su paso por el Congreso y darles vía libre desde el ejecutivo. Además, continúa el talante centralista

que frena e impide la participación de las entidades territoriales en la dirección de la política minero-energética en el país.

Las esperanzas depositadas en el sector extractivo minimizan el escalonamiento de conflictos socio-ambientales que en un escenario eventual de firma de los acuerdos en la Habana llevarían a una paz parcial. La experiencia vivida en los últimos años ha mostrado un manejo errado de estas manifestaciones en el territorio por parte del

Gobierno que, de no corregir oportunamente, puede contribuir a detonar una conflictividad basada en el uso de la fuerza y la violencia.

Queda, sin embargo, la expectativa de qué tanto el gobierno puede llevar a la práctica las propuestas de su plan, en particular asuntos que contribuirían de manera significativa a evitar conflictos como el sistema de gestión y prevención de conflictos, el Consejo del Agua y la formulación de políticas trascendentales como la de los pasivos ambientales.

Anexo 1. Países que han tomado medidas frente al *fracking*

País	Medida	Fecha
Escocia - Reino Unido	Moratoria en el otorgamiento de permisos para <i>fracking</i> para permitir una consulta pública sobre el tema	Enero de 2015
Gales - Reino Unido	Prohibido hasta que se pruebe que es seguro ambientalmente y para la salud pública	Febrero de 2015
Canadá	Quebec, New York y Brunswick. No hay un gran interés económico y financiero en desarrollarlo además porque no hay un consenso general a su favor.	Diciembre de 2014
Alemania	Prohibido el <i>fracking</i> con sustancias tóxicas. La prohibición es definitiva	Noviembre de 2014
España	En Cantabria se aprobó una ley para prohibir la fracturación hidráulica. Votación unánime en el Parlamento. En Valladolid se declararon libres de <i>fracking</i> por la ausencia de información y transparencia	Abril de 2013 Julio de 2012
Francia	Prohibición del <i>fracking</i> en junio de 2011. En octubre de 2012 mantiene la prohibición	Octubre de 2012
Bulgaria	Segundo país después de Francia en la prohibición absoluta de toda forma de <i>fracking</i> . Revocó un permiso que se le había otorgado a Chevron	Junio de 2012
Rumania	Ante solicitud de residentes y las críticas de gobernadores, el Ministro de Ambiente pidió la moratoria por dos años mientras se establecen reglas claras para el sector	Mayo de 2012
Sudáfrica	El Ministro de Minas decidió extender la prohibición que venía operando por otros seis meses mientras se avanza en la investigación sobre la seguridad de esta práctica	s.f.
Estados Unidos	Varios Estados y ciudades han prohibido el <i>fracking</i>	Registros desde 2010
República Checa	Prohibición temporal hasta que se apruebe una nueva ley que regule el sector de energía. El ministro de ambiente reconoció que la legislación actual era insuficiente y que la moratoria era pertinente para dar tiempo y tomar las medidas en materia legislativa	Septiembre de 2012

País	Medida	Fecha
Argentina	Prohibición en Cinco Saltos. Primer municipio en prohibir la técnica de <i>fracking</i>	Diciembre de 2012
Suiza	El Cantón de Friburgo ha prohibido el <i>fracking</i>	s.f.
Austria	El gobernador de Lower Austria ha hecho el llamado por cambios normativos	Agosto de 2012
Italia	Bomba una pequeña ciudad ha prohibido el <i>fracking</i>	Diciembre de 2011
Irlanda del norte	La Asamblea votó por una moratoria al <i>fracking</i> . El ministro aún no toma medidas para implementarla	Diciembre 2011
Irlanda	El ministro de energía reiteró que no se hará <i>fracking</i> aún pues están a la espera de los análisis científicos y una asesoría	Mayo de 2012
Países Bajos	Un juez en una ciudad del sur (Boxtel) dictaminó que los pozos exploratorios no son temporales. Si se encuentra el gas la intención es explotarlo	s.f.
Australia	Moratoria en algunas ciudades	Desde mayo de 2012
Nueva Zelanda	La ciudad de Christchurch y Kaikoura se han declarado libre del <i>fracking</i>	Abril de 2012

Fuente: Keep Tap Water Safe. Disponible en: <http://keeptapwatersafe.org/global-bans-on-fracking/>

Anexo 2. Balance valorativo de los artículos del PND analizados

Artículo N°	Descripción	Favorable	Desfavorable
Artículo 19	Mecanismos de trabajo bajo el amparo de título minero		X
Artículo 20	Áreas de reserva para el desarrollo minero		X
Artículo 21	Clasificación de la minería	X	
Artículo 22	Capacidad económica y gestión social	X	
Artículo 24	Cierre de minas	X	
Artículo 49	Sistema Nacional de Proyectos de Interés Nacional y Estratégicos		X
Artículo 124	Sistema Integral de Prevención y Gestión de conflictos	X	
Artículo 157	Reasentamiento	X	
Artículo 170	Política de crecimiento verde	X	
Artículo 172	Protección a humedales	X	
Artículo 173	Delimitación y protección de páramos		X
Artículo 179	Licencias ambientales		X
Artículo 192	Acuerdos con entidades territoriales		X
Artículo 196	Presentación de proyectos en beneficio de las regiones		X
Artículo 231	Aclaración de competencias		
Artículo 250	Consejo Nacional del Agua	X	
Artículo 251	Pasivos ambientales	X	

CAPÍTULO 3

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

En el 2014, la locomotora minero-energética desaceleró su ritmo de crecimiento como consecuencia de una disminución significativa en el nivel de producción y en las exportaciones. A esto se suma el fin de un ciclo de commodities con precios altos en el mercado internacional y la baja en la inversión extranjera. Con ello, la incertidumbre sobre la estabilidad macroeconómica del país es cada vez mayor, puesto que la minería y los hidrocarburos han sostenido la renta nacional en los últimos años, ante la crisis de la agricultura y la industria.

Esta dinámica de desaceleración se produce en medio de dos temas coyunturales para el país: por un lado, los diálogos entre el gobierno y la guerrilla en La Habana, que deberían conducir a un escenario de postconflicto; por otro, la construcción de un nuevo plan de desarrollo que regirá por los próximos cuatro años. Desde ahora, se advierte que la caída en la dinámica del sector extractivo y en consecuencia, de la renta que genera afectará la capacidad de inversión del Estado en las apuestas de inversión que pueda comprometer en el nivel nacional y en los recursos dirigidos a las entidades territoriales.

En las siguientes páginas se analizará los efectos de una locomotora minero-energética a la baja en la estructura productiva del país, 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 al país en el contexto latinoamericano, buscando establecer diferencias y similitudes que

contribuyan a mejorar la comprensión del tema. Como elemento adicional, se examinará la apuesta en materia de política económica que tiene el gobierno nacional para enfrentar este escenario de incertidumbre.

Este análisis tiene como antecedente y referencia próxima los informes sobre el Sector Extractivo en Colombia 2005-2010, 2011-2012 y 2013, publicados por la Fundación Foro Nacional por Colombia con el apoyo de la agencia de cooperación Natural Resource Governance Institute (NRGI) y Pan para el Mundo, los cuales han servido para la construcción de una línea de base en las temáticas abordadas.

1. El fin de la bonanza extractiva

Al iniciar el 2014, el Presidente Santos ratificó en el Congreso Internacional de Minería y Petróleo su apoyo al sector, al que denominó "la caja de nuestro desarrollo", el instrumento que apalanca el avance social y productivo del país, y que genera recursos que se invierten en bienestar para los más vulnerables", y agregó que "por ello, es importante en tiempos de desaceleración de la dinámica productiva, mantener la estabilidad y en las reglas de juego claras y apoyar con convicción la inversión minera y en hidrocarburos". (Presidencia de la República, Febrero de 2014). Este anuncio se realizó en medio de la discusión que se ha dado desde finales del 2013 en diferentes espacios académicos, de la sociedad y las entidades de control sobre la crisis de la apuesta por el extractivismo¹,

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 el Informe sobre el Sector Extractivo en Colombia 2011-2012. Capítulo 3. (Martínez, Peña y Velásquez, 2013).

sus posibilidades de recuperación en el corto plazo y las consecuencias para la economía nacional ¿Qué cifras sustentan este debate? 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 el país cada vez está más lejos de esta meta. Los datos de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) indican que el promedio anual de producción de petróleo en el 2014 llegó a 988.100 KBPD, lo que representa un decrecimiento del 1.5% frente al año anterior. A nivel mundial, con este resultado el país bajó del puesto 28, que tenía en el 2012, al 47, y, en Latinoamérica, conservó el cuarto lugar entre las principales naciones petroleras, aunque con amplia diferencia respecto de las potencias de la región, tal como se muestra en la tabla 1.

Por el lado de la exploración de pozos. Según estadísticas de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), para el año 2013 se exploró un total de 115 proyectos, una cifra menor a los 154 proyectados, y en el 2014 este indicador bajó a 98. El hecho importante aquí es que siete pozos fueron declarados como productores luego de dos años sin resultados, con ello se incorporó a la oferta nacional cerca de 350 millones de barriles. Sin duda, una noticia positiva en medio de una baja en la industria del petróleo.

En el campo de la adjudicación de contratos, las cifras tampoco son buenas. El Informe sobre los Resultados de la Ronda Petrolera 2014 publicados por la ANH señalan que fueron ofrecidos en total 95 bloques, que incluyen 18 yacimientos no convencionales

Tabla 1. América Latina. Seis Mayores Productores de Petróleo 2005-2014.
En miles de Barriles Diarios (KBPD)

País	México	Venezuela	Brasil	Colombia	Argentina	Ecuador	Perú
2005	3.760	2.937	1.716	435	725	493	120
2006	3.683	2.808	1.809	527	716	498	154
2007	3.471	2.808	1.809	531	699	511	132
2008	3.167	2.558	1.899	587	682	502	110
2009	2.979	2.437	2.164	671	645	485	148
2010	2.845	2.416	2.164	785	645	489	157
2011	2.983	2.375	2.301	915	534	500	152
2012	2.560	2.371	2.123	944	502	524	121
2013	2.482	2.781	2.114	1.004	656	527	104
2014	2.351	2.541	2.078	988	611	571	91

Fuente: Foro Nacional por Colombia. Reporte del Sector Extractivo en Colombia 2011-2012.
Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) 2015. Estadísticas y Reportes.
World Energy. BP Statistical Review. 2015.

Tabla 2. Comportamiento de la Exploración de Pozos Petroleros en Colombia 2005-2014

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
2010	40	112	63	56,3
2011	130	125	35	28
2012	150	131	0	0
2013	154	115	0	0
2014	148	98	7	7,1
Total	822	916	255	27,8

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

y doce en el mar, ubicados en las cuencas del Putumayo, Llanos Orientales, el Valle del Magdalena (inferior, medio y superior), La Guajira, Catatumbo, Chocó y Sinú-San Jacinto. Sin embargo, tan sólo llegaron ofertas por 26 bloques, lo que representa un porcentaje de éxito del 27%, una cifra menor al 42% de la ronda anterior. A esto se suma el resultado de los yacimientos no convencionales, puesto que sólo llegaron dos ofertas para el bloque ubicado en el Valle del Medio Magdalena. El problema radica en que precisamente en estos yacimientos están puestas las expectativas del gobierno nacional por sus reservas potenciales estimadas en 1.000 millones de barriles, de acuerdo con el Ministerio de Minas y Energía. El gobierno ha insistido en que no cuenta con la capacidad tecnológica y los recursos para operar estas áreas, ante lo cual la única salida que ha propuesto es continuar con el empeño de ofrecerlos a la inversión extranjera.

Tabla 3. Firma de Contratos de E&P –TEA Colombia 2005-2014

Año	Total	ANH		Ecopetrol
		E&P	TEA	Asociación
2005	59	31	28	0
2006	44	32	12	0
2007	54	44	10	0
2008	59	43	16	0
2009	64	58	6	0
2010	8	7	1	0
2011	76	67	9	0
2012	54	46	8	0
2013	2	2	0	0
2014	95	82	13	0

Fuente: Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH). Estadísticas Anual 2015.

El gas, por su parte, continuó con su tendencia a la baja, confirmando el mal momento de los hidrocarburos: en 2013, el Ministerio de Minas y Energía registró una producción de 11.4 miles de millones de barriles equivalentes, lo que representa una caída de 0.7 miles de millones respecto al año anterior. En 2014 disminuyó aún más para ubicarse en 10,8 miles de millones. En el contexto latinoamericano, aunque el país conservó el séptimo puesto en producción, se aprecia una diferencia significativa frente a potencias como México, Argentina y Trinidad y Tobago.

En cuanto a la minería, el carbón, principal producto de exportación, alcanzó una producción de 88,5 millones de toneladas (MT) en el 2014. Aunque esta cifra representa un crecimiento del 2,5% respecto al 2013, cuando alcanzó las 84,7 millones de toneladas (MT), gracias al aumento en la productividad de los proyectos ubicados en el Cesar, que aportaron 2 millones más al inventario de reservas, está muy lejos de las 110 MT proyectadas por el gobierno nacional para este año. Así, el país se mantuvo entre los primeros 11 productores en el ranking mundial. A nivel latinoamericano, Colombia es la principal potencia carbonífera.

Finalmente, la producción total de oro Colombia siguió la tendencia de América Latina con una disminución en su producción de 41.978 Kg en el 2013 a 40.316 KG, de acuerdo con las estadísticas del Banco de la República. Así, el país sigue siendo el quinto mayor productor en la región, después de Perú, Brasil, México, Argentina y Chile, aunque pierde terreno frente a estos países.

Tabla 4. América Latina. Siete Mayores Productores de Gas 2005-2013 en Miles de Millones de Barriles Equivalentes.

País	México	Argentina	Trinidad y Tobago	Venezuela	Bolivia	Brasil	Colombia
2005	45,0	45,6	31,3	27,4	11,9	11,3	6,6
2006	51,6	46,1	36,4	31,5	12,9	11,1	7,2
2007	54,0	44,8	39,1	32,1	13,8	11,7	7,6
2008	54,6	44,1	39,3	39,3	14,3	14	9,5
2009	58,2	41,1	40,6	27,9	12,3	12,2	10,4
2010	56,4	39,7	39,4	26,1	11,8	11,1	13,6
2011	57,8	38,5	38,1	25,4	14,8	11,7	12,6
2012	59,2	36,9	35,9	25,1	16,8	12,9	12,1
2013	63,4	39,1	38,6	21,7	19,6	14,5	11,4
2014	60,4	39,8	40,1	28,4	22,6	15,9	10,8

Fuente: Foro Nacional por Colombia. Reporte del Sector Extractivo en Colombia 2011-2012. / Ministerio de Minas y Energía. 2014. Estadísticas y Reportes. / World Energy. BP Statistical Review. 2015

Tabla 5. América Latina Producción de Carbón 2005-2013. En Millones de Toneladas

País	Colombia	Sur y Centro América	México	Venezuela	Brasil
2005	59,7	73,6	10,8	7,2	6,3
2006	66,2	80,3	11,1	7,3	5,9
2007	69,9	84,9	12,5	7,6	6,1
2008	73,5	89,5	11,5	8,8	6,6
2009	72,8	83,6	11,1	5	5,1
2010	79,1	87,9	11,6	5,7	5,4
2011	86,5	88,6	11,9	6,1	5,8
2012	93,7	89,4	11,5	6,4	6,2
2013	84,7	92,4	13,9	7,2	6,6
2014	88,5	95,8	14,6	6,3	7,7

Fuentes: Foro Nacional por Colombia. Reporte del Sector Extractivo en Colombia 2011-2012. / CEPAL. Estadísticas Mineras. Carbón. 2014. / Sistema de Información Minero de Colombia (SIMCO). 2015. Cifras preliminares.

Tabla 6. América Latina. Producción de Oro 2005-2013. En Kilogramos.

País	Perú	México	Brasil	Chile	Colombia
2005	208.002	30.418	40.000	27.245	35.783
2006	202.826	39.614	41.739	31.648	15.683
2007	170.236	43.716	42.000	33.289	15.842
2008	179.870	50.814	39.800	35.619	34.321
2009	182.403	62.145	45.100	37.421	47.838
2010	203.268	75.143	42.100	40.075	39.416
2011	205.143	78.433	43.258	41.618	40.819
2012	206.731	80.287	44.129	42.957	42.321
2013	209.132	81.641	45.728	43.054	41.978
2014	198.416	76.514	44.311	42.319	40.316

Fuentes: 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. 2015. Cifras Provisionales
País Minero. Estadísticas. La Producción Mundial de Oro 2014

¿Por qué estos resultados? En parte, es una consecuencia de establecer proyecciones económicas de renta y producción para el sector extractivo, que tradicionalmente se ha caracterizado por la alta volatilidad en su comportamiento. Adicionalmente, es claro que las proyecciones oficiales se han establecido sobre la base de grandes proyectos que hasta el momento no han iniciado, y en el corto plazo es difícil que esto suceda. Tras un período de euforia en el que se planteó que el país podía alcanzar niveles de producción similares a grandes potencias de América Latina, por lo menos en Petróleo y Oro, esto no ha ocurrido. En el primer caso, como se mencionó, la Ronda 2014 fracasó en la incorporación de contratos que permitieran

ampliar las reservas de la nación. En el segundo, a pesar de que varios proyectos han sido catalogados como de utilidad nacional, lo que les da una prioridad en la gestión de los trámites y su estructuración, varios de ellos se encuentran paralizados y no cuentan con una perspectiva clara sobre su desarrollo. De ahí que, al día de hoy, los esfuerzos, más que a aumentar producción y reservas, se están dirigiendo a sostener los niveles de alcanzados en los últimos años para evitar una crisis más profunda del sector.

Otra explicación del mal comportamiento tiene que ver con las fallas de infraestructura que enfrenta el país para conectar las zonas de producción con las áreas de almacenamiento y exportación. La tesis señalada por el gobierno nacional era que a mayor inversión extranjera en el país ligada al ambiente favorable en materia tributaria, mayores recursos para infraestructura y tecnología para aumentar el conocimiento sobre las reservas probadas del país, los procesos de exploración y la consolidación de clúster en varios departamentos, lo que hasta el momento no se ha producido. Por el lado del petróleo, la apuesta en los últimos años se ha concentrado en la ampliación de las refinerías de Barrancabermeja, Cartagena y la construcción de una nueva plataforma de este tipo en el Meta para el cargue de crudos pesados y extrapesados, su reconversión química y la distribución interna de combustibles. De acuerdo con la Contraloría General de la República (2014: 16), la primera se encuentra paralizada por decisión de Ecopetrol. Esta empresa ha advertido que ante la baja en los precios del crudo no es viable en el corto plazo llevar a cabo este proyecto estimado en US\$5.800

Tabla 7. Déficit en las Metas Oficiales de Producción de Hidrocarburos y Minerales 2011-2013

Producto	Cuenta	2011	2012	2013	2014
Petróleo	Producción Esperada	950	1.050	1.100	1.100
	Producción Real	915	914	1.004	988
	Déficit	-35	-136	-96	-112
Gas	Producción Esperada	18	18	18	18
	Producción Real	12,6	12,1	11,4	10,8
	Déficit	-5,4	-5,9	-6,6	-7,2
Carbón	Producción Esperada	96	107	110	110
	Producción Real	86	93	84	88
	Déficit	-10	-14	-26	-22
Oro	Producción Esperada	56.000	58.000	58.000	58.000
	Producción Real	40.819	42.321	41.978	40.316
	Déficit	-15.181	-15.679	-16.022	-17.684

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

millones. La segunda, enfrenta sobrecostos por cerca de US\$1.500 millones y la incertidumbre de su entrega al país, que estaba proyectada para finales del 2013, y hasta el año pasado esto no se había producido, de acuerdo con i formación de la ANH. Por el lado de la refinería del Meta, el proyecto inició en el 2012 y a diciembre de 2014 también enfrenta sobrecostos por US\$ 2.500 millones, según reportes de la gobernación departamental. A ello se suman las dudas que tiene el Ministerio de Minas y Energía sobre la utilidad de este proyecto para el país, teniendo en cuenta su baja capacidad de carga y abastecimiento.

En materia de gas, la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME) habla de retrasos en más de dos años en los proyectos de ampliación de las zonas de producción de los Llanos Orientales con un 50% del total de reservas estimadas, la cuenca de la Guajira, que representan el 31%, y el Valle Inferior del Magdalena, Valle Medio, Valle Superior y Catatumbo, que aportan el restante 19%. Además, están los problemas del Gasoducto del Sur, que cuenta con inversión de los gobiernos del Pacto Andino, a causa de la crisis económica que enfrenta Venezuela.

En minería, la situación es similar: la Agencia Nacional de Minería (ANM) ha insistido 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 en cuanto al oro, la UPME calcula en US\$ 4.700 millones el dinero necesario para la implementación de los proyectos que están en etapa de exploración.

Adicionalmente, se encuentran los problemas que enfrenta el gobierno por la

superposición de los intereses extractivos sobre el ordenamiento ambiental. Durante los últimos años se otorgaron títulos y se autorizó la conformación de Proyectos de Interés Nacional y Estratégico, PINE, en zonas de reserva forestal, ecosistemas estratégicos y zonas de comunidades étnicas. Ante las consecuencias generadas en el territorio, las autoridades han tenido que definir reglamentaciones y normas para la conservación de ecosistemas estratégicos. Por mencionar algunos casos, el Ministerio de Ambiente realizó la definición de la línea de protección en los Páramos de Santurbán y se proyecta ejecutar esta tarea en los demás áreas de este tipo en el 2015, en donde paradójicamente se encuentran áreas tituladas para los proyectos de mayor potencial en minera. El Ministerio promulgó además el Decreto 2041 de 2014 para reglamentar el título VIII de la ley 99 de 1993 en el tema de licenciamiento ambiental, y en agosto de este año, incorporó la estrella fluvial del Inírida al sistema de humedales RAMSAR, lo que impone nuevas restricciones a la explotación de recursos no renovables.

Las decisiones tomadas por las autoridades ambientales han generado malestar en diferentes sectores del gobierno interesados en impulsar el extractivismo, al considerar que entorpecen la dinámica productiva del país. Esto se deduce de la afirmación hecha por la Viceministra de Minas en una visita a los municipios que conforman el Páramo de Santurbán en Santander, en noviembre de 2014:

Queremos la minería en la región. Estamos convencidos de que al país le falta más información sobre la minería responsable. En los debates a veces se muestra sólo la cara ambiental para paralizar los



proyectos y hacerle daño a la economía. Falta mostrar la cara de una minería que genera empleo y cohesión social. Como Ministerio de Minas y Energía estamos empeñados en favorecer las condiciones para que la industria minera llegue al país y se implementen los proyectos de interés nacional. (El Espectador; 22 de noviembre de 2014).

A esto se suma, la dinámica en materia de movilización social contra la minería en zonas estratégicas del país. Ante la decisión del gobierno nacional de dirigir la política minera y de hidrocarburos desde Bogotá, sin consultar a las entidades territoriales y las comunidades, dejando de lado los derechos constitucionales y las normas vigentes, la respuesta de la población afectada, las autoridades locales, las organizaciones sociales, la academia y algunos sectores políticos se ha dirigido a la interposición de demandas,

la implementación de mecanismos como consultas populares, las marchas alrededor de las áreas concesionadas a grandes empresas y la visibilidad de los impactos generados a través de las plataformas y redes de información.

Como resultados se cuentan la decisión del Consejo de Estado en septiembre de 2014 de suspender el Decreto 934 que prohíbe a los municipios definir zonas excluibles de minería en las actuaciones de ordenamiento territorial; el avance en el cumplimiento de los requisitos establecidos por parte de 28 municipios para realizar consultas populares sobre proyectos extractivos, como lo hicieron Piedras y Tauramena, y la presión social en aumento sobre los operadores privados con intereses en áreas de importancia ambiental y los procesos de organización comunitaria para exigir al gobierno nacional el control de los impactos ocasionados por las explotaciones que, según el CINEP (2014) llegaron a la cifra de 1.121, un dato superior en más de cien casos respecto al 2012². Por último, están las huelgas, cuyo impacto se hizo sentir 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

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

y la detención de proyectos mineros y de hidrocarburos. En segundo lugar, si bien, el presidente Santos, en un primer momento ha desestimado 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 la 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. En tercer lugar, sumado a otros factores mencionados anteriormente, explica en parte el mal comportamiento del sector en este año.

2. Las consecuencias para la economía

La crisis vivida por la minería y los hidrocarburos tiene implicaciones para 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.

Una de las consecuencias que más preocupa al gobierno nacional, a analistas y gremios económicos es la autosuficiencia petrolera. Con la baja en la producción de hidrocarburos ha vuelto de nuevo la discusión sobre este asunto. De acuerdo con la UPME, el país cuenta con 2.159 millones de barriles en reservas petroleras para el 2014, la gran mayoría de ellos producto del trabajo realizado por Ecopetrol a punta de mejorar la tecnología y no por nuevos hallazgos importantes. Con este comportamiento, la autosuficiencia petrolera se terminaría en 6,6 años, de acuerdo con

estadísticas del Ministerio de Minas y Energía y la ANH. Esta situación ha llevado al gobierno nacional a establecer como principal objetivo de la política petrolera para los próximos el aumento en el indicador R/P³.

Para completar el panorama negativo, el Informe BP Statistical Review 2014 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: 59).

Tabla 8. Países con Mayores Reservas de Petróleo 2012-2013. En Millones de Barriles Diarios (MMBD).

País	Reservas 2012	%	Reservas 2013	%	Reservas 2014	%
Venezuela	296.500	88,1	281.712	85,7	284.679	86,0
Brasil	15.100	4,5	17.400	5,3	18.412	5,6
México	11.400	3,4	14.175	4,3	13.129	4,0
Ecuador	6.200	1,8	7.841	2,4	8.123	2,5
Argentina	2.500	0,7	2.718	0,8	1.915	0,6
Colombia	2.377	0,7	1.978	0,6	2.159	0,7
Perú	1.200	0,4	1.271	0,4	1.126	0,3
T y Tobago	0,8	0	1,4	0	1,9	0,0
Otros	1.100	0,3	1.579	0,5	1.512	0,5
Total	336.378	100	328.675	100	331.057	100

Fuente: Agencia Nacional de Hidrocarburos. Reportes y Estadísticas 2014. Cifras Provisionales Organización de Países Exportadores de Petróleo. Informe 2015.

³El 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.

El gas presenta una situación parecida, la meta del gobierno para el período 2012-2015 era duplicar las reservas y aumentar la exportación, especialmente 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 casos hasta el 2020. En estas condiciones, el gobierno nacional se encuentra en una carrera contra el tiempo para mover la autosuficiencia en este hidrocarburo hasta el 2024.

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
2014	5.139	7,1

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 y para el 2014, 2.153 MT, lo que constituye un aumento de 954 MT, para llegar a un total de 7.737 MT. Ello indica que en este caso el problema no

⁴Ver: ANDI (2009) y ACIPET (2013).

se encuentra en la cantidad existente sino en la capacidad y la tecnología para extraerlo. A nivel mundial, el país sigue ocupando el décimo puesto en las reservas medibles de este mineral.

Tabla 10. Países con Mayores Reservas de Carbón 2014. En Millones de Toneladas y (%)

Posición	País	Reservas Probadas	%
1	Estados Unidos	257.139	27,7
2	Rusia	187.416	20,2
3	China	115.321	12,4
4	Australia	78.614	8,5
5	India	63.735	6,9
6	Alemania	42.628	4,6
7	Ucrania	30.041	3,2
8	Kazajistán	35.978	3,9
9	Sudáfrica	33.125	3,6
10	Colombia	7.737	0,8
11	Canadá	6.824	0,7
12	Polonia	5.977	0,6
13	Indonesia	5.823	0,6
14	Brasil	4.783	0,5
15	Otros Eurasia	25.168	2,7
16	Otros	28.794	3,1
	Total	929.103	100,0

Fuente: Ministerio de Minas y Energía. Estadísticas 2015. Cifras Provisionales

En el caso del oro, las estadísticas del Sistema de Información Minero Colombiano (SIMCO) muestran que el potencial de reservas continúa a la baja, de 973.000 Kilogramos

en el 2012 a 891.000 kilogramos en el 2014, lo que ratifica el declive de la exploración y explotación nacional de este recurso.

Por otro lado, 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 y 2014, 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 4,6% según datos certificados del DANE y no por encima del 5%, como esperaba el gobierno nacional.

A pesar de que el país se ubica en la tercera posición en el ranking de las economías con mayor dinamismo en América Latina en el 2014, después de Bolivia (5,8%) y Panamá (6,6%), desde ahora las previsiones de las distintas agencias prevén una desaceleración en el 2015. La CEPAL por ejemplo señala que el PIB nacional aumentará entre 2,5% y 3,1%, mientras el Banco de la República bajó sus expectativas a una tasa del 3,4%. A esto se suma el pobre desempeño de la agricultura y la industria como valores agregados, lo que sugiere que el país ha quedado en manos de sectores como el financiero, el comercio y los servicios.

Otro asunto es el de la balanza de pagos. Es claro que el sector extractivo permitió reducir los desequilibrios del país en este indicador hasta el 2012, principalmente por los flujos de inversión para la movilización de las actividades en el territorio y las exportaciones. Sin embargo, los resultados negativos desde el 2013 en minería e hidrocarburos generaron

Tabla 11. Participación por ramas de actividad PIB Nacional 2000-2014

RAMAS DE ACTIVIDAD ECONOMICA	2005	2010	2013	2014
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	7,7	6,5	5,8	4,8
Explotación de minas y canteras	6,3	7,0	6,7	6,4
Industrias manufactureras	14,1	12,7	11,3	10,8
Suministro de electricidad, gas y agua	4	3,7	3,6	3,8
Construcción	5,6	6,2	6,9	7,4
Comercio, reparación, restaurantes y hoteles	11,7	12	13,3	13,6
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	6,8	7,4	7,3	7,9
Financiero, seguros, inmobiliarias y servicios a las empresas	19,1	19,5	19,8	19,9
Actividades de servicios sociales, comunales y personales	15,9	15,5	15,3	15,9
Subtotal Valor agregado	91,2	90,5	90	90,5
Subtotal Impuestos	8,8	9,5	10	9,5
PRODUCTO INTERNO BRUTO	100	100	100	100

Fuente: Banco de la República. Series Estadísticas. Agrados Macroeconómicos. 2015. Cifras Preliminares. Cálculos Propios a Partir de Series Desestacionalizadas. Precios Constantes de 2005.

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, un déficit del 2,9% en 2014, lo que en términos absolutos, asciende a 20 billones de pesos, recursos que el gobierno nacional tendrá que salir a buscar en el mercado de crédito internacional, lo que necesariamente contribuirá a aumentar la deuda externa nacional que asciende al 28% del PIB en 2015, según datos del Banco de la República.

Tabla 12. Balanza de Pagos Colombia. 2005-2014

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
2014	73.118	85.721	-12.603

Fuente: Banco de la República. Sector Externo. Balanza de Pagos. 2015. Cifras Preliminares.

En el sector externo, 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 hicieron pensar que era fórmula indicada para movilizar la economía nacional. Sin embargo, la evidencia muestra una tendencia clara hacia la disminución de este indicador en el 2013 y el 2014, como se muestra en la tabla 13.

En este escenario vale la pena preguntarse: 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,

Tabla 13. Inversión Extranjera Directa. IED Colombia 2005-2014 (%)

Actividad Económica	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Sector Petrolero	36,8	32,1	34	41,3	49,9	41,4	39,8	34,8
Minas y Canteras (incluye carbón)	12,2	17,0	42,4	26	19,1	15,2	13,1	12,3
Subtotal Extractiva	49,0	49,1	76,4	67,3	69,0	56,6	52,9	47,1
Agricultura Caza, Silvicultura y Pesca	0,4	0,4	0,4	0,9	1,2	0,5	0,3	0,6
Manufactureras	20,6	16,5	8,7	10,2	6,3	7,1	5,1	4,9
Electricidad, Gas y Agua	-0,9	1,5	-13,7	0,5	2,5	5,2	5,8	6,6
Construcción	2,3	3,6	3,7	4,4	3,1	1,1	3,6	4,4
Comercio, Restaurantes y Hoteles	8,9	9,9	8,3	3,4	5,8	8,7	9,3	10,9
Transportes, Almacenamiento y Comunicaciones	4,6	8,0	4,9	-6,5	11,4	11,6	11,5	12,6
Servicios Financieros y Empresariales	14,6	10,3	10,1	18,2	2,1	9,5	10,1	11,6
Servicios Comunales	0,4	0,7	1,2	1,6	-1,4	-0,3	1,4	1,3
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Foro Nacional por Colombia. Informes sobre el sector extractivo en Colombia. Banco de la República. Sector Externo IED Cifras FOB 2015. Cifras Preliminares

además de los recursos para la paz y el nuevo plan de desarrollo? Con el sector agrario en crisis y la industria en recesión ¿cómo puede el país competir por la llegada de nuevos flujos de inversión? Por el momento, las respuestas no están claras; dependerán de la forma como se maneje el gasto del gobierno central y la implementación de estrategias para movilizar las actividades generadoras de valor.

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). Las consecuencias de esta situación son diversas: por un lado, Colombia pierde cerca de 4 billones de pesos anuales por la no declaración de impuestos, de acuerdo con la DIAN; por otro, aumenta la llegada de capitales golondrina al país por un corto lapso para aprovechar tasas de rentabilidad, sin generar valor agregado, y luego se retiran de manera definitiva. De acuerdo con la Contraloría General de la República, el porcentaje de estos capitales superó el 18% de la IED en el 2013 y aumentó al 24% en el 2014. Al mismo tiempo, se facilita el uso de estos territorios extranjeros para que las empresas realicen prácticas que están en el límite de la legalidad, entre ellas la de precios de transferencia⁵, la salida de utilidades por bonanza de precios y la especulación de títulos y áreas de concesión.

⁵Práctica 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 14. Flujos de IED Hacia Colombia. Principales Países de Origen, 2005-2014. En (%).

País	2005	2009	2013	2014	TOTAL
Estados Unidos	21	29,2	17,5	15,2	20,7
Inglaterra	42	17,4	8,5	6,9	18,7
Panamá	3,2	9,8	12,6	18,7	11,1
Suiza	0,8	2,1	12,6	13,1	7,2
España	7,0	10,3	5,8	4,2	6,8
Anguilla	0,6	11,4	5,2	6,1	5,8
Bermudas	2,7	8	5,3	5,9	5,5
Islas Cayman	1,1	2,6	3,6	4,8	3,0
México	10,4	-5,8	3,7	3,1	2,9
Chile	0,2	0,7	2,0	1,9	1,2

Fuente. Cálculos propios a partir de Banco de la República. Sector Externo IED Cifras FOB 2015.

Cifras Preliminares

Tabla 15. Flujos de IED desde Colombia. Principales Países de Destino. 2005-2014. En (%).

PAIS	2005	2009	2013	2014	TOTAL
Inglaterra	71,9	5,0	3,8	3,1	21,0
Estados Unidos	24,7	32,9	4,0	3,3	16,2
Panamá	1,4	13,4	24,8	31,6	17,8
Bermudas	0,2	22,5	10,1	11,6	11,1
Islas Cayman	-0,1	10,2	0,6	4,7	3,9
España	0	0,3	9,4	7,1	4,2
Chile	0,4	0,2	8,9	6,4	4,0
Islas Vírgenes	0,3	3,4	0,6	3,9	2,1
Suiza	0	0,2	1,3	3,4	1,2
Luxemburgo	0	0,5	0,3	2,8	0,9

Fuente. Cálculos propios a partir de Banco de la República. Sector Externo IED Cifras FOB 2015. Cifras Preliminares.

En este escenario, con una economía afianzada en el sector extractivo como componente básico de su participación en mercado externo, es natural que disminuyeran las exportaciones

como en efecto sucedió (Tabla 16). 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 y en el 2014 la tendencia continuó: se vendieron al exterior US\$51.316 FOB con una participación de la minería y los hidrocarburos de US\$30.618FOB. 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.

Un asunto final es la devaluación del peso frente al dólar estadounidense. Es evidente el impacto que ha tenido la menor entrada de dinero al país para la inversión en el sector extractivo. La apreciación real del dólar con respecto al peso colombiano en 2012 fue superior al 2.4%; en el 2013 subió nuevamente a 3.8% y en el 2014 también creció para ubicarse en 7.0%, la más alta de América Latina. En consecuencia, la tasa representativa del mercado (TRM) superior 3.000 pesos por dólar, como se prevé que va a suceder en el 2015, tiene un efecto dual: por un lado, es un factor positivo para la venta de bienes y servicios en el exterior, lo que disminuye el ajuste a la baja de las exportaciones; por otro, perjudica a sectores como la industria y la agricultura, especialmente en la compra de tecnología y materia prima en el mercado internacional.

El documento de Regla Fiscal para Colombia 2010 había proyectado precios de los hidrocarburos y minerales a un nivel muy superior al que tienen 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 2014 apenas llegó a US\$67. 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 no bajara de los US\$100; sin embargo, las expectativas, lejos de cumplirse, han puesto al Ministerio de Hacienda a hacer cálculos al ubicarse en US\$71 dólares en el mes de diciembre de 2014. El gas, por su parte, cayó a US\$6.8 por British Thermal Unit (MMBTU), muy por debajo de los US\$14 MMBTU proyectados. Incluso el oro que había tenido un comportamiento al alza, al superar la barrera de los US\$1.600 por onza en el 2013, bajó a US\$1.400, lo que se explica

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

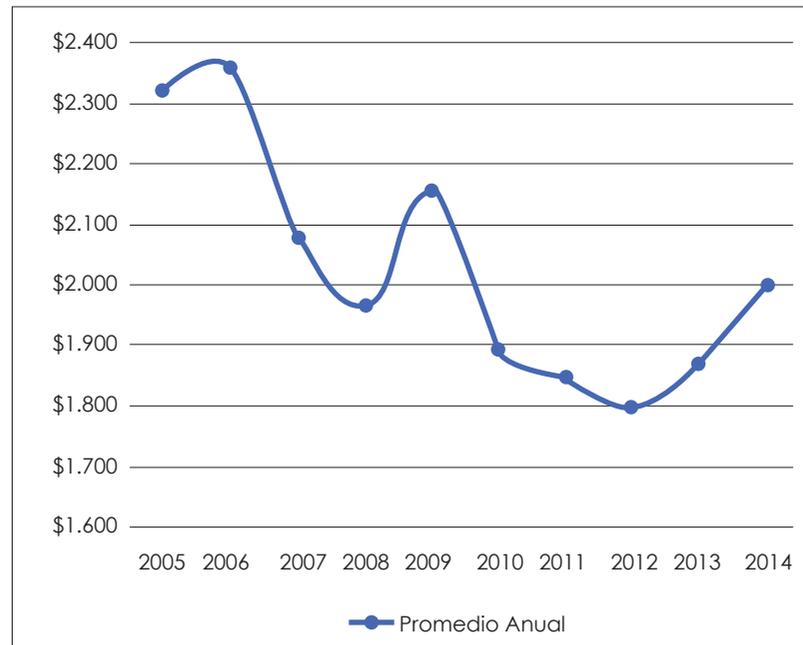
Productos	2005	2007	2009	2011	2013	2014
Hidrocarburos	11,4	14,4	19,7	25,8	22,8	21,3
Carbón	9,6	11,9	15,2	23,4	18,4	17,1
Oro	7,8	8,8	9,9	11,6	15,6	14,2
Otros minerales	3,6	4,1	4,8	4,5	6,7	5,4
Extractiva	32,4	39,2	49,6	65,3	63,5	58,0
Agricultura	8,0	8,1	6,4	5,8	5,4	5,5
Manufactura	58,4	51,6	43,2	23,9	21,3	21,6
Otros	1,2	1,1	0,8	5,0	9,8	14,9
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: Informe sobre el Sector Extractivo en Colombia en Colombia 2011-2012. Foro Nacional por Colombia. / DIAN- DANE. Sector externo. Exportaciones. Distribución por principales ramas de actividad FOB. En (%). 2014.

Tabla 17. Gráfico 1. Tasa Representativa del Mercado (TRM) Pesos colombianos por dólar 2006-2014

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
2014	\$2.000

Fuente: Banco de la República. Estadísticas 2015.



fundamentalmente por la baja en la compra de los países para incrementar sus reservas de este mineral.

El Informe sobre el Sector Extractivo en Colombia 2005-2010 (Martínez, Peña y Velásquez, 2011, p. 53), 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, aunada 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

Tabla 18. Proyecciones oficiales de precios internacionales de hidrocarburos y minerales, y precios reales 2011-2014

Producto	Proyectado 2011	Precio Real 2011	Proyectado 2012	Precio Real 2012	Precio Real 2013	Precio Real 2014
Crudo WTI (US\$ Barril)	94	90	100	94	98	71
Carbón FOB (US\$ Ton)	100	89	100	70	75	67
Gas (US\$MMB-TU)	14	9,8	14	8,6	7.6	6.8
Oro (US\$ Onza)	1.150	1.320	1.200	1.500	1.621	1.400

Fuente: Reporte sobre las Industrias Extractivas 2011-2012. / Banco de la República. Estadísticas 2014. Cifras Preliminares / Banco Mundial. Reportes y Estadísticas. Minería. 2015.

precios. El otro es el estado de la economía mundial, con sus crisis y expansiones.

Por el lado de la demanda las cosas no pintan bien. Las proyecciones del Banco Mundial (BM) señalan que no hay indicios de reactivación en los países con mayor demanda de productos extractivos. En 2014, el bloque de la Unión Europea continúa lidiando con la mayor crisis económica de su historia, con cesación de pagos por parte de algunos países, discusiones sobre rescates económicos y el planteamiento de una posible disolución en el corto plazo. Estados Unidos por su parte, aunque ha mejorado sus perspectivas, lo ha hecho a un paso lento como para pensar en un empuje importador de gran alcance. 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 Informe del Sector Extractivo 2011-2012 (2013: 65). Para mencionar un ejemplo, el Banco Mundial reporta que para el 2014, la demanda de commodities por parte de China bajó en 4% como consecuencia de la caída en su PIB, que por primera vez en más de una década cayó de una tasa promedio del 7.7% en 2013 y 7,4% en el 2014.

Tabla 19. Crecimiento Económico BRICS y Colombia 2010-2014

País	2010	2011	2012	2013	2014
Colombia	4,0	6,6	4,0	3,8	4,6
Brasil	7,2	2,7	1,2	0,9	1,9
Rusia	5,4	4,3	3,4	2,8	2,5
India	7,9	7,1	6,3	5,3	5,3
China	11	9,8	8,5	7,4	7,4
Sudáfrica	4,3	3,4	2,5	1,3	1,1

Fuente: Banco Mundial. Informes de Economía Mundial 2014. Análisis económicos de los BRICS. 2015. DANE. Cuentas Nacionales. Comunicados de Prensa. 2015.

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.

Por último, en lo que respecta a los ingresos, el documento Estrategia Económica y Fiscal⁶, había proyectado un total de COP\$ 47 billones en ingresos por concepto de dividendos de Ecopetrol e impuesto a la renta pagado por las empresas del sector para el período 2011-2014. Sin embargo, analizando los resultados reportados por esa 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\$ 41 billones, generando un déficit de COP\$ 6 billones que se suman a una balanza de pagos cada vez más desequilibrada, tal como se mencionó anteriormente.

Tabla 20. Proyecciones de Ingresos del Estado Generados por el Sector Extractivo. (Ecopetrol – Impuesto de Renta) 2011-2014. En COP\$ Miles de Millones

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
2014	14.200	10.900	-3.300
Total	47.400	41.400	- 6.000

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

⁶Ministerio de hacienda y Crédito Público. Estrategia Económica y Fiscal 2010-2014. Proyección de Ingresos.

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, sino que tiene que ver también 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; además de los recursos necesarios para la implementación del nuevo plan que regirá en los próximos cuatro años, que según el DNP tiene un valor inicial de COP\$ 575 billones, además del postconflicto. El Ministerio de Hacienda ha calculado entre COP\$ 14 y COP\$18 billones, los recursos que se requieren para la inversión social en los territorios en los primeros cuatro años de este proceso, con el objetivo de poner en marcha los programas sociales, económicos y de convivencia que se requieren para consolidar la paz. Luego de este período, esta entidad habla de COP\$4 billones anuales para sostener los programas implementados.

3. El plan de choque del gobierno nacional

Como respuesta a la crisis del sector extractivo y sus consecuencias para la economía, el gobierno nacional ha optado por una estrategia de choque dirigida a movilizar la producción y estabilizar las cuentas públicas. En primer lugar, el Ministerio de Hacienda ha acudido al endeudamiento en el exterior para compensar los menores ingresos. De acuerdo con el Banco de la República, la deuda internacional superó los COP\$ 14 billones, contribuyendo así a superar el promedio



acumulado del 26,1% del PIB. Además, se aprobó una nueva reforma tributaria con el objetivo de recaudar COP\$12,5billones entre 2014 y 2015 (DIAN, 2014), ampliando la base de tributación. También se formuló el Plan de Impulso a la Prosperidad y el Empleo (PIPE 2.0) que mantiene los beneficios arancelarios para la minería y los hidrocarburos hasta el 2017, el aumento de las exenciones tributarias para proyectos petroleros costa afuera y los PINES, el cobro de regalías variable para estimular la inversión extranjera, la baja en el pago del canon superficial para minería hasta el 50% de su valor actual y la flexibilización en los contratos de exploración, a fin de generar COP\$ 16 billones en renta adicional.

Esta estrategia de choque se incorporó al "Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Todos por un Nuevo País", además de ratificar el énfasis y la estrategia de apoyo al sector extractivo como instrumento básico para atraer la inversión extranjera, ampliar la base de renta y cumplir los programas sociales y de infraestructura que requiere el país⁷. Para no

⁷Ver el capítulo 2 de este informe.

dejar dudas, el Plan establece el escenario base en materia de producción, ingresos e inversiones en minería e hidrocarburos.

En cuanto al primer punto, las proyecciones oficiales del gobierno nacional señalan que a 2018, el número de barriles de petróleo será de 980 KBPD y el de pozos explorados aumentará a 387. En gas se prevé un total de 14 MBUT. En minería, una media anual de 102 MT de carbón y 87.358 Kilogramos de oro. Tal como ocurrió en el 2010, los demás minerales son considerados como residuales, puesto que, si bien aportan a la canasta exportadora, tienen menor variación y actividad, por ello no se cuentan en las proyecciones para esta vigencia. Si bien estas proyecciones son menores que las establecidas en la Regla Fiscal 2010, las expectativas son mayores: mantener la producción de hidrocarburos, garantizar la autosuficiencia energética y ampliar la base exportadora. Por el lado del carbón y el oro, se afirma que serán los nuevos abanderados de la producción extractiva: se espera que el primero logre a 2018 aumentar sus niveles a 120 MT y el segundo llegue en ese año a 87.538 Kilogramos.

Desde el punto de vista financiero, se estima que el sector privado aportará el 48% de los COP\$ 703 billones que se requieren para la implementación del plan, es decir, COP\$337 billones, principalmente por la renta que pagan las empresas de hidrocarburos y minería y otros impuestos menores. Adicionalmente, se espera que la minería y los hidrocarburos aporten COP\$ 12 billones anuales a la implementación de programas sociales, de fortalecimiento económico y desarrollo institucional en los municipios del país para la construcción de la paz territorial y la equidad regional, especialmente con los programas de responsabilidad social y de sostenibilidad. Finalmente, en materia de regalías la apuesta es generar un promedio de COP\$10 billones anuales para un total de COP\$ 40 billones en el cuatrienio. Estas cifras contrastan con las expectativas para la industria y la agricultura, que en su conjunto, se espera que aporten COP\$ 147 billones, esto es el 21% de los recursos del plan. El restante 31% corresponde a los demás sectores productivos y la base tributaria tradicional.

En las cuentas comerciales, también se plantea un escenario dependiente de la minería y los hidrocarburos. La estrategia financiera del Plan señala que por Inversión Extranjera Directa para el sector extractivo ingresarán al país cerca de US\$38.517 millones, por cuenta de los beneficios tributarios, los mecanismos para garantizar la seguridad jurídica y los incentivos para la operación privada en proyectos estratégicos. En las exportaciones, para este período se estima que el país venderá al mercado internacional US\$36.318 FOB en recursos naturales no renovables, esto es el 58% del total nacional.

Tabla 21. Comparación Proyecciones de Producción Principales Productos Sector Extractivo Colombia. Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 y Bases Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018

Producto	2011	2012	2013	2014	Meta 2018
Petróleo	950	1.050	1.100	1.100	980
Gas	18	18	18	18	14
Carbón	96	107	110	110	120
Oro	56.000	58.000	58.000	58.000	87.538

Fuente: DNP, PND, Ministerio de Minas, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2014. Regla Fiscal para Colombia 2010. / DNP, Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Petróleo en miles de barriles diarios (KBPD). Gas en miles de millones de barriles equivalentes. Carbón en millones de toneladas. Oro en kilogramos.

Otro campo en el que se observa el énfasis extractivista del gobierno se encuentra en la inversión del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 dirigida a movilizar el sector productiva: mientras que a la minería e hidrocarburos se asigna un total de COP\$ 78 billones en el cuatrienio, para el campo la asignación es un poco más de la mitad (COP\$ 48 billones) y para ciencia, tecnología e innovación y apoyo productivo a la industria, COP\$22 billones.

De las cifras presentadas anteriormente quedan varios elementos de discusión: en primer lugar, queda claro que, pese a las tensiones y los impactos causados por este sector en la producción y la base agregada nacional, la apuesta sigue siendo la misma, a saber, promover las potencialidades de la minería y los hidrocarburos como fuente básica de renta, e incorporar acciones para corregir las externalidades generadas:

Por otra parte, dentro del aspecto económico, Colombia tiene varios

sectores donde podría convertirse una gran potencia, como se ve con el auge del sector minero-energético y con la mayor cantidad de exportación de petróleo, aunque esta pueda estar causando aumentos en la inflación y empeorando sectores como el de la agricultura, manufacturas y textiles. Se debe crear un balance y diversificar la exportación de los mercados, donde los sectores afectados se vean mayormente favorecidos y no se genere mayor inflación ni se pierda formalidad en el empleo, como ya está pasando. DNP (2014; pg. 11).

Sin embargo, con la caída en los precios de estos productos y la disminución de la actividad de explotación, es muy difícil que se cumplan las proyecciones fijadas. Solamente para mencionar un ejemplo, el DNP habla de precios del barril del petróleo entre US\$ 85 y US\$90, algo que ha sido considerado por sectores económicos y de la academia

Tabla 22. Plan de Inversiones Estrategias y Objetivos Movilización Económica Plan de Desarrollo 2014-2018. Todos por un Nuevo País. En COP\$ millones

Estrategias/ Objetivos	Fuentes de Financiación						Total
	Central	Descentralizado	Entidades Territoriales	Privado	SGP	SGR	
Desarrollo Minero Energético para equidad regional	8.944.717	1.683.814	1.019.537	65.731.739	380.634	743.173	78.503.614
Competitividad rural	5.165.195		932.096	35.528.492	849.474	309.255	42.784.512
Ciencia tecnología e innovación	1.728.143			12.887.423		2.587.402	17.202.968
Desarrollo productivo	4.815.257	570.231	2.510.940	35.088	26.171	313.250	8.270.936

Fuente: DNP. Articulado del Plan de Desarrollo.



como la práctica de inflar cifras para garantizar la conformación de un presupuesto público acorde con las necesidades de inversión existentes, algo que a todas luces es algo peligroso para la sostenibilidad de la economía.

En segundo lugar, si bien la visión del plan para el 2018 es ambiciosa, "Convertir a Colombia en uno de los países más competitivos y productivos de la región, consolidando un crecimiento económico sostenido e inclusivo, y con acceso a oportunidades de empleo de alta calidad. Esto se logrará a partir de un uso eficiente de las ventajas comparativas, de una oferta más amplia y moderna de conectividad física y digital, de la sofisticación y diversificación de los bienes y servicios, y una mejora sustancial en el aprovechamiento y uso adecuado de los recursos naturales. (DNP, 2014: 118), lo cierto es que el camino para hacerlo, con un enfoque de inversión estatal dirigida al extractivismo y con bajos niveles de recursos para la agricultura y la industria, es el peor que

se puede tomar. Como se ha visto a lo largo de los últimos años, esto sólo ha conducido a la reprimarización de la economía con altos costos para los demás sectores productivos y consecuencias en materia de desbalances en las cuentas del Estado.

En tercer lugar, al examinar las Bases del Plan de Desarrollo, si bien se valora como un aspecto positivo la lectura actual del entorno internacional y en especial, el comportamiento de los *commodities*, el documento se queda en un análisis macroeconómico sin respuestas a problemas que requieren una solución integral de política y orientación. No se ofrece alternativas para reducir el déficit fiscal, que en lo que va corrido del 2014 se acerca al 2,4% y en el 2015 se estima que superará el 2,9%, según cifras del Banco de la República. Tampoco se plantea como serán manejados temas coyunturales como la deuda externa, el manejo de la balanza de pagos y la tributación. Lo mismo sucede con la disminución de la inversión extranjera y las exportaciones. En este caso, se menciona que el plan B para suplir esta debilidad es la infraestructura, pero con un hueco fiscal como el del país es difícil pensar que esta actividad pueda reemplazar a la minería y los hidrocarburos como eje de la economía. La falta de respuestas ha aumentado la preocupación por las perspectivas del país en el corto y mediano plazo.

Por último, una palabra sobre el fortalecimiento de las economías locales. El Documento Bases del Plan Nacional de Desarrollo propone a ese respecto dos etapas: la primera, una inversión del gobierno central para reactivar entornos económicos en los territorios con el propósito de aumentar su competitividad

e integración a la estructura productiva, a través de redes, cooperativas y asociaciones, que incluso deben llegar al nivel regional. Se trata de identificar las potencialidades de cada territorio para proyectarlas. En la segunda etapa, estas acciones deben generar la base principal para consolidar economías autónomas, con ingresos propios, que contribuyan a la democratización de la tierra y el capital, así como las oportunidades de empleo e ingresos.

Aunque el objetivo del Plan concuerda con la idea de generar una estructura económica para la paz, su implementación en las condiciones que viven los sistemas productivos en el territorio es muy compleja. A finales del 2014, el PUND publicó un estudio sobre las capacidades de los municipios en Colombia, según el cual el 58% de los municipios del país presentan el patrón típico de economías de enclave, ligadas a la explotación de recursos naturales no renovables, con escasa diversificación de su base agregada, agricultura y ganadería, principalmente, e industria en menor medida. Nuevamente, la mayoría de estos municipios se encuentran en departamentos como Chocó, Antioquia, Cauca, Córdoba, La Guajira, Cesar, el Meta y la región de la Orinoquía, zonas donde persiste el conflicto armado y que coinciden con los planes de restitución de tierras y escenarios prioritarios para la implementación de programas de paz; además, cuentan con la mayor parte de su territorio titulado para la actividad extractiva.

En las condiciones descritas sería poco realista pensar que la industria extractiva por sí sola pueda generar la base productiva que requieren los territorios para pensar en



una paz duradera, tanto por su bajo aporte al empleo y encadenamientos locales como por la disminución de su impulso inicial. Los municipios y el gobierno nacional deben avanzar en la implementación de estrategias para mejorar los entornos agropecuarios, base de la economía en gran parte del país, incluso pensando en sistemas de turismo sostenible y de emprendimientos locales.

4. Una reflexión final

El país entró en el segundo mandato del gobierno Santos en 2014. Es importante realizar un balance sobre lo que ha dejado la bonanza minero-energética y considerar su papel en la estructura de la economía y el desarrollo del país. Como se ha mostrado en este capítulo, el sector extractivo ha entrado en un período de desaceleración 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 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.

Lamentablemente para el país, el gobierno sigue empeñado en apostarle a la industria extractiva como principal fuente de renta y desarrollo, tal como se ha visto en el análisis del documento Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Incluso, le asigna a la minería y los hidrocarburos una nueva tarea: generar recursos y acciones para la implementación de la paz y la equidad territorial, marginando la vocación que en este campo tienen la agricultura, la innovación y la tecnología. Esa estrategia ha resultado ser equivocada, especialmente porque la transferencia de funciones del Estado a este sector ha fracasado en los últimos años, convirtiéndose en una de las causas para el aumento de la inequidad entre municipios y regiones del país.

A lo anterior se suma la idea de ampliar la base de exploración y explotación mediante la reducción de trámites para el licenciamiento ambiental, el apoyo a proyectos mineros a través de decretos controvertidos y la implementación de técnicas cuestionadas por diferentes sectores como la potenciación de pozos a través del recobro y el fracking.

La propuesta básica es la siguiente: mayor producción para compensar precios bajos a la espera de una recuperación en la cotización internacional de los *commodities*, lo que no está asegurado y, por el contrario, puede convertirse en un dinamizador de los conflictos sociales.

¿Qué se puede hacer en este escenario? Es importante que la sociedad conozca el contenido de la nueva propuesta de plan nacional de desarrollo, genere propuestas que vinculen a los demás sectores de la economía e incida en su aprobación final del Plan. Es claro que ante la baja en los indicadores básicos de la minería y los hidrocarburos (producción, inversión extranjera, exportaciones) el gobierno nacional tendrá que salir a buscar recursos para financiar el presupuesto público de los próximos cuatro años, lo que no podrá hacer sólo ampliando la base tributaria. Deberá incentivar el campo y la industria para compensar los desajustes producidos en la renta nacional, lo que paradójicamente podría convertirse en una nueva oportunidad para que estas actividades recuperen su protagonismo.

Finalmente, aunque el presidente Santos ha insistido en que el modelo de desarrollo no está en los temas de trabajo de la Habana, es necesaria la participación de la sociedad en la discusión sobre los cambios estructurales que el país debe dar para consolidar un escenario de paz territorial, entre ellos el tránsito hacia un enfoque productivo sostenible desde el punto de vista financiero, pero también desde la equidad social y ambiental, que integre el fortalecimiento de los sistemas productivos en el nivel local.

CAPÍTULO 4

**El sistema general de
regalías.**

**Los resultados de su
implementación**

En su primer mandato el presidente Santos estableció como una de sus prioridades reformar el modelo de distribución de las regalías con el argumento de incorporar criterios de equidad en la repartición y garantizar la eficiencia en el manejo, gestión y aprovechamiento de estos recursos que, según cálculos del Ministerio de la República, rondarán los COP\$ 120 billones entre el 2011 y el 2020. Una cifra histórica para el país.

Como elementos adicionales que justificaban la reforma, el gobierno nacional se la jugó por el cambio de las reglas de juego para incorporar al territorio nacional en la bonanza extractiva. Hasta el 2011, de acuerdo con los datos del Departamento Nacional de Planeación (DNP), 790 municipios del país recibían el 60 por ciento del total de las regalías que le entregaban las empresas extractivas al gobierno nacional, y de ese monto 17 departamentos y 60 municipios recibían el 95 por ciento de las regalías directas. Además, el gobierno reconoció problemas de corrupción ligados al antiguo sistema, entre ellos, la apertura de 750 investigaciones a 800 alcaldes y 30 gobernadores en los organismos de control por la pérdida de COP\$2 billones entre 2005 y 2010. Finalmente, se afirmó que la rigidez del mecanismo de asignación y ejecución no permitía priorizar proyectos de inversión estratégicos en cada región y departamento, como tampoco establecer un instrumento de compensación en materia de pensiones territoriales y ahorro para el futuro.

En 2011 el Congreso aprobó el Acto Legislativo 05, y un año más tarde la Ley 1530, mediante los cuales se creó el Sistema General de Regalías (SGR), al que el gobierno fijó cuatro

objetivos: la equidad en términos del uso de las regalías para todos, o como se denominó “repartir la mermelada” de la bonanza minero-energética; la competitividad regional a través de la promoción de proyectos de desarrollo, innovación, ciencia y tecnología; el buen gobierno en el uso eficiente de los recursos públicos; y, el ahorro para el futuro, de manera que los recursos alimenten la inversión regional y enfrenten la volatilidad cambiaria.

Luego de los primeros años de implementación del nuevo Sistema una de las preguntas que surge tiene que ver con el cumplimiento de los objetivos mencionados. Este es un tema importante para el país por el impacto que tienen las regalías en la generación y distribución de la renta extractiva. Además, actualmente se encuentran varias iniciativas para reformar el SGR, lo que lleva a pensar que existen diferencias e inconformidades con su estructura y funcionalidad. Como un aporte a este debate, este capítulo analiza lo que ha dejado el Sistema, su despliegue en el territorio nacional y los procesos de desarrollo regional que ha generado, además de la gestión de los recursos asignados.

El análisis tiene como antecedente y referencia próxima los reportes del Sector Extractivo en Colombia 2005-2010, 2011-2012 y 2013, publicados por la Fundación Foro Nacional por Colombia con el apoyo del Natural Resource Governance Institute (NRGI), los cuales han servido para la construcción de una línea de base en esta temática.

1. La tendencia centralista del SGR

Desde hace años ha existido en el país un debate sobre la propiedad de los recursos

naturales. Por esta razón, la Constitución de 1991 estableció que estos recursos pertenecen a la nación en su conjunto, pero las utilidades derivadas de su explotación deben ser distribuidas con base en el principio de la descentralización, cuyos beneficiarios son los departamentos y los municipios. En definitiva, se reconoce a la nación como propietaria y a los entes territoriales como destinatarios finales, a través de la transferencia de recursos para la inversión.

Un aspecto importante aquí es el monto de las regalías. El Ministerio de Minas y Energía (2010; pg. 20) señala que en el período 1994-2009 el país recibió un total de COP\$42 billones por ese concepto, es decir, cerca de COP\$ 2.8 billones por año. Para el 2010-2020, de acuerdo con las proyecciones de la Estrategia Económica y Fiscal 2010-2020, alcanzarán un poco más de COP\$111 billones, tal como se observa en la tabla 1, lo que significa un crecimiento del 164%. Con este aumento significativo no es de extrañar el empeño del gobierno nacional por reestructurar la distribución de las regalías. De hecho, el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 (DNP; 2010; pg. 28) plantea que “más allá de que el sector minero-energético representa la mitad de las exportaciones y dos terceras partes de la inversión extranjera directa, su mayor contribución al país es la renta que genera, especialmente en un período de bonanza. Por ésta razón, el Gobierno Nacional se propone adoptar una regla cuantitativa en sus ingresos y modificar el sistema de administración y distribución de las regalías, de manera que se garantice la sostenibilidad fiscal del país en los próximos años.

**Tabla 1. Proyecciones de Regalías Sector
Extractivo 2011-2020.
En COP\$ Miles de Millones**

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

Fuente: Ministerio de Hacienda. Dirección General de Proyecciones Macroeconómicas. 2010.

En las condiciones descritas, detrás del supuesto de cambiarle la gobernabilidad a las regalías y generar desarrollo territorial, en la reforma se encuentra la pretensión de aumentar los recursos del nivel central para cubrir el déficit fiscal de las cuentas nacionales. Sobre este aspecto, el Plan Financiero 2011 señala que el bache en las finanzas públicas ha aumentado de forma progresiva, toda vez que de estar en -2,3% del PIB en 2008 pasó a -3,7% en 2009 y se estima en -4,3% para el 2014. Este documento calcula que a través de la estructura creada por el SGR se cubrirán cerca de 2 puntos de este desequilibrio.

Los importantes flujos de inversión generados a partir de la reforma a las regalías y de una coyuntura internacional favorable, esto es, un aumento sostenido de los precios impulsado en



gran parte por la demanda asiática, pusieron sobre la mesa la posibilidad de una bonanza y abrieron el debate acerca del manejo de sus efectos nocivos sobre la economía y la distribución de sus beneficios (las regalías). Esta reforma –en palabras del gobierno- es esencial para evitar la conocida «paradoja de la abundancia» o «maldición de los recursos naturales» y garantizar la capacidad financiera del Estado en los próximos años. (Ministerio de Hacienda; 2010; pg. 8).

Para cumplir con ese propósito, el nuevo esquema trajo como consecuencia un cambio en la asignación de las regalías: ahora, el 81% de los recursos son direccionados por el gobierno nacional, que los administra a través de una bolsa general, y participa con alta injerencia en su distribución y la priorización de proyectos de los Fondos de Compensación, Desarrollo Regional, Ciencia, Tecnología e Innovación.

El DNP queda investido, merced al Acto Legislativo y el Decreto – ley que lo reglamenta, de facultades omnímodas. En efecto, el DNP ejerce la Secretaría Técnica del órgano Rector del SGR, tiene la iniciativa

para proponer la metodología que debe seguir la presentación y trámite de los proyectos de inversión, le otorga viabilidad a los proyectos susceptibles de ser financiados con recursos del SGR, administra el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación (SMSCE) de la ejecución de los recursos, administra el Banco de proyectos del SGR, calcula e informa al Ministerio de Hacienda la distribución de los recursos del SGR, sin perjuicio de las demás que se le atribuyan. Aquello de que las entidades territoriales conservan la capacidad de decisión sobre los proyectos que van a ser financiados con recursos del SGR es un decir; se trata sólo de palabras huecas, pues siempre estarán supeditadas a la voluntad del DNP, que tendrá la última palabra. (Acosta; 2011; pg. 306).

A las entidades territoriales por su parte, les queda el 19% de libre destinación para apalancar los programas que se financiaban antes de la reforma, con los problemas que esto causa en la conformación de los presupuestos públicos y el balance financiero anual. No en vano el documento Bases del Plan de Desarrollo 2014-2018 llama la atención sobre esta situación cuando afirma que de los 1.123 municipios registrados en el DANE para el 2014, 729, esto es el 65%, cuentan con problemas para cumplir con sus obligaciones en materia fiscal y de desempeño. De este total, 418, es decir el 57,3%, son municipios que históricamente han sido beneficiarios de regalías directas y que atraviesan problemas con el ajuste de la reforma vigente. Lo particular es que en estos municipios con problemas económicos, es donde se concentra la actividad armada y la violencia, especialmente en los departamentos de Chocó, Cauca, Córdoba, Guajira, Putumayo, Meta, Guaviare, Arauca y Norte de Santander. (DNP; 2015; pg. 4).

Tabla 2. Asignaciones por Cuentas del SGR 2012-2016. En COP\$ Miles de Millones

Cuentas	2012	2013-2014	2015-2016	Total	%
Regalías Directas	3.001.485	3.630.994	1.874.102	8.506.581	18,9
Inversión	3.127.065	8.361.151	9.988.517	21.476.733	47,7
Ahorro y Estabilización	1.738.015	3.172.655	3.836.964	8.747.633	19,4
Pensiones Territoriales	869.008	1.675.130	1.650.934	4.195.071	9,3
Funcionamiento del SGR	363.982	886.312	873.510	2.123.804	4,7
Total	9.099.555	17.726.241	18.224.027	45.049.824	100

} Recursos asignados a gobiernos locales

} Recursos direccionados por el gobierno nacional

Fuente: DNP, Regalías. Total de Asignaciones por Cuenta. 2015

El cambio en la asignación del SGR es controversial por varios motivos: en primer lugar, es un símbolo de la política fiscal centralista que se ha profundizado en Colombia durante los últimos años. A ella se suma la transformación de las cuentas que conforman el Presupuesto General de la Nación para el período 2010-2015, según datos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Mientras que el Sistema General de

Participaciones (SGP), a través del cual las entidades territoriales obtienen recursos para el gasto en ejes básicos de la función pública, disminuyó su participación sobre el total del presupuesto de 17,1% al 14,2%; el servicio de deuda aumentó su aporte de 23,5% a 27,2%, al igual que los gastos generales, del 13,3% al 16,9% y la inversión central del 23,5% al 27,2%, como se observa en la tabla 3.

Tabla 3. Presupuesto General de la Nación 2010-2015. En COP\$ Miles de Millones

Cuentas	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total	%
Deuda	32.847	35.187	38.715	46.967	42.452	58.903	255.071	24,0
Otros Transferencias	32.619	34.819	37.070	41.079	52.208	50.246	248.041	23,4
Inversión	29.744	32.723	36.808	40.748	46.822	56.177	243.022	22,9
SGP	23.894	24.757	26.000	28.242	28.876	30.611	162.380	15,3
Funcionamiento	18.531	22.101	25.194	27.074	31.049	36.454	160.403	15,1
Operación Comercial	1.217	1.389	1.615	1.594	1.702	1.767	9.284	0,9
Total	139.852	150.976	165.402	185.704	203.109	216.158	1.061.201	100,0

Fuente: Ministerio de Hacienda. Presupuesto. Informes Anuales. 2015.

En consecuencia, los municipios y departamentos del país pierden en todos los frentes: por un lado, aumenta su dependencia y su vulnerabilidad para decidir de manera autónoma las prioridades de su territorio; además, los recursos que se recortan en el nivel local con el supuesto de corregir el desnivel de las cuentas del Estado en realidad se han dirigido a engrosar el gasto central. Con ello el país continúa en el círculo vicioso del déficit fiscal y el aumento de la deuda. Por otro lado, se atribuye como nueva función a las regalías en el artículo 23 de la Ley 1530 de 2012 que la priorización de proyectos en los fondos creados debe tener en cuenta el cumplimiento de las metas sectoriales o territoriales establecidas en el SGP, en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo territoriales. Así, si bien el Acto Legislativo 05 de 2011 señala que los recursos de regalías no deben ser parte del presupuesto general de la nación y del SGP, el gobierno nacional los ha incorporado de manera discrecional para ajustar la inversión y el manejo de las inversiones en los próximos cuatro años de gestión.

En segundo lugar, la reforma del SGR fue aprovechada para colgar una serie de asignaciones más que polémicas. Así, de los COP\$ 2,1 billones de pesos que reporta el DNP como otros gastos en el presupuesto del SGR para el 2012-2016, COP\$ 822 mil millones se han destinado al funcionamiento con cargo al DNP como entidad rectora, al igual que COP\$ 415 mil millones dirigidos al Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación (MSCE) y COP\$ 885 mil millones para la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos, el conocimiento y la cartografía geológica del subsuelo, manejados por el Ministerio de Minas y Energía. El gobierno nacional no

aporta un solo peso, se asegura que los rubros necesarios para que funcione la estructura del SGR corran por cuenta de las cuentas internas del sistema y además, evita que los municipios y departamentos cuenten con funciones específicas en estas labores, debilitando aún más la participación local en la distribución de los recursos y su fiscalización. Sumado a esto, hasta el 2014 no se conoce el primer informe del Ministerio de Minas y Energía sobre el uso de los recursos asignados, tampoco aparece en los reportes del DNP en materia de funcionamiento, monitoreo y seguimiento.

En tercer lugar, en materia de ciencia, tecnología e innovación, para el período 2012-2014 se ubicó en 2,6 billones, lo que representa un aumento significativo comparado con el COP\$ 1 billón invertido en el período 2008-2012. A esto hay que sumar un total de COP\$ 4 billones asignados al Fondo de Ciencia y Tecnología en el período 2010-2016. Una cifra nada despreciable, que se encuentra centralizada en Colciencias, como entidad técnica del gobierno nacional encargada de dirigir y determinar la aprobación de los proyectos que se dirigen al fomento de la ciencia, el conocimiento y la producción tecnológica en las regiones. Esto ha sido favorecido por la debilidad de la mayoría de departamentos y municipios, registrada por el Observatorio Colombiano de Ciencia y Tecnología (CyT), que reportó que al 2014 apenas 2 Consejos Regionales y 12 departamentales están en funcionamiento y ejecutan actividades de fomento de la investigación. Además reportó que el 65% de los proyectos aprobados se concentra en Bogotá, Medellín, Cali y Bucaramanga. En estas condiciones es difícil pensar que el país pueda avanzar en la generación de

condiciones para incentivar la producción investigativa y la competitividad en el país

En cuarto lugar, también se excluyó a las entidades territoriales de participar en la definición de la administración y el destino de los recursos generados por los Fondos de Pensiones Territoriales (PET), Ahorro y Estabilización (FAE). De hecho, el Acto Legislativo 05 de 2011 establece que el crecimiento de los fondos creados con la reforma a las regalías no podrán crecer a una tasa superior a la mitad del crecimiento general del sistema y los excedentes por este y otros conceptos que se generen irán a la cuenta de ahorro, que estará bajo el control del Banco de la República (la banca central) y su administración, uso y distribución estará sujeta a los términos que establezca el gobierno nacional. Para tener una idea de la magnitud del FAE, entre 2010 y 2016 obtuvo recursos por COP\$ 8 billones, rendimientos por cerca de COP\$830 mil millones e inversiones por cerca de COP\$ 5 billones en portafolios de inversión de bajo riesgo en el país y el exterior para maximizar su rentabilidad. Aunque se ha creado una comisión encargada de definir estas inversiones, en las que tienen asiento dos gobernadores y dos alcaldes, la decisión final la tiene el Ministerio de Hacienda como entidad que la preside. Por el contrario, desde el 2013, con la caída de los precios de las regalías directas, las Federaciones de Municipios y Departamentos han solicitado el desahorro del 10% de los recursos del FAE, sin embargo, sólo hasta el bienio 2015-2016, la comisión rectora aceptó esta petición por un total de COP\$335 mil millones.

Finalmente, tanto el Acto Legislativo 05 de 2011 como la Ley 1530 no incluyen un examen



de las fórmulas para liquidar las regalías, a pesar de los problemas existentes: (i) el cálculo de las regalías pagadas depende casi que exclusivamente de la información que proveen las empresas – prácticamente a su discreción- tal y como lo expresó la directora de la ANM (2013; pg. 8): “No hay forma de establecer cuántas esmeraldas se van a sacar y esto no sólo pasa en ese sector, sino en el de todos los minerales. No tenemos forma de saber exactamente cuánto se extrae. Por constitución se establece que son ellos los que están obligados a declarar lo que se extrae”. (ii) Hay situaciones inexplicables como el caso de la sal que paga el 12% por tonelada producida, mientras que para el oro la tarifa establecida es del 4%, a pesar de los mayores impactos ocasionados en el territorio. (iii) La discusión sobre el porcentaje creciente de regalías que se debe pagar al Estado en función del volumen de producción y del precio internacional, similar al caso del petróleo. (iv) el tamaño de las deducciones y exenciones tributarias a los operadores mineros y de hidrocarburos mayores que los recursos de regalías pagadas.

Sobre este último punto, el Informe del Sector Extractivo 2011-2012 (Foro; 2013; pg. 102), mostró a partir de las cifras de la Contraloría General de la República (Garay et al, pg. 151) que en el período 2005- 2012, el país recibió cerca de COP\$54 billones por concepto de regalías y generó cerca de COP\$ 57 billones en materia de beneficios tributarios a la inversión privada dirigida al fomento del sector extractivo, con lo cual las empresas recuperaron los pagos realizados al Estado (Tabla 4).

Tabla 4. Regalías pagadas por el Sector Extractivo y Gasto Tributario del Estado por descuentos en el pago de Impuesto a la Renta a la Inversión Privada. En COP\$ Miles de Millones.

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

Fuente: Foro Nacional por Colombia. Informe del Sector Extractivo. Bogotá 2013

En este escenario, la frase del Ministro de Hacienda Juan Carlos Echeverry en el 2012, luego de aprobarse la reforma a las regalías, según la cual, "Puedo escribir sobre una piedra que no se van a centralizar los recursos y que

las regiones se verán beneficiadas" (El Tiempo; pg. 11), está lejos de la realidad que se vive actualmente con la asignación de recursos establecida en el SGR. Ante el escenario descrito, varias son las acciones de los alcaldes y gobernadores del país: En 2013 la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-624 declaró inexecutable el veto del gobierno sobre la decisión de aprobar proyectos financiados con recursos de regalías, argumentando, que

"Esa atribución desconoce el principio de autonomía territorial del que gozan las regiones para desarrollar iniciativas en ciencia, tecnología e innovación, que son propias de esa fuente de recursos. Además, limita de manera excesiva el poder de decisión que el constituyente quiso otorgarle a municipios, distritos y departamentos en la inversión de este tipo de recursos, orientados a generar el desarrollo en las regiones, como lo indica el artículo 361 de la Constitución. La Corte aclaró que aunque se trata de recursos exógenos a las regiones y, por lo tanto, sujetos a un trato especial por parte del legislador, esto no significa que se puedan limitar las facultades de esas autoridades para gestionar sus intereses, fijar sus prioridades de desarrollo y administrar sus recursos". (Ámbito Jurídico. 2014).

En septiembre de 2014, en la misma línea de la Corte Constitucional, cerca de 230 mandatarios locales enviaron una comunicación al gobierno nacional (La República; 2014; pg8), en la que solicitan eliminar el control ejercido por el gobierno nacional en la aprobación de las inversiones con regalías, pues las entidades territoriales pierden autonomía real y terminan dependiendo en su totalidad de la tutela

que ejercen sobre ellos el Departamento Nacional de Planeación, a través de funcionarios de muy alto nivel técnico, pero con muy poco conocimiento de la realidad social y económica de las regiones. Así mismo, se reclama la regionalización, la descentralización de recursos, el respeto por la autonomía de los entes territoriales, y se pide abandonar el discurso según el cual todo lo relacionado con la provincia es corrupto, que allí no existe capacidad de gestión, y por lo tanto el manejo de los recursos debe tutelarse desde el centro.

Estas acciones constituyen un avance hacia la discusión sobre la participación de las entidades territoriales en las decisiones del SGR, en especial, el uso que la ha dado el gobierno nacional a una parte significativa de las regalías para cuadrar las cuentas de la nación (pasivos pensionales y equilibrio macroeconómico), la definición conjunta sobre las prioridades de desarrollo, ratificada por jurisprudencia de la Corte Constitucional y el cambio de enfoque en la gestión pública local y la sostenibilidad socioeconómica de los municipios y departamentos, de manera que no queden limitados a la "generosidad" del centralismo estatal y al énfasis que el gobierno de turno le quiera dar, aún en contra de la población, como sucede en gran parte del país con la extensión del modelo extractivista.

2. La distribución de los recursos y la equidad territorial

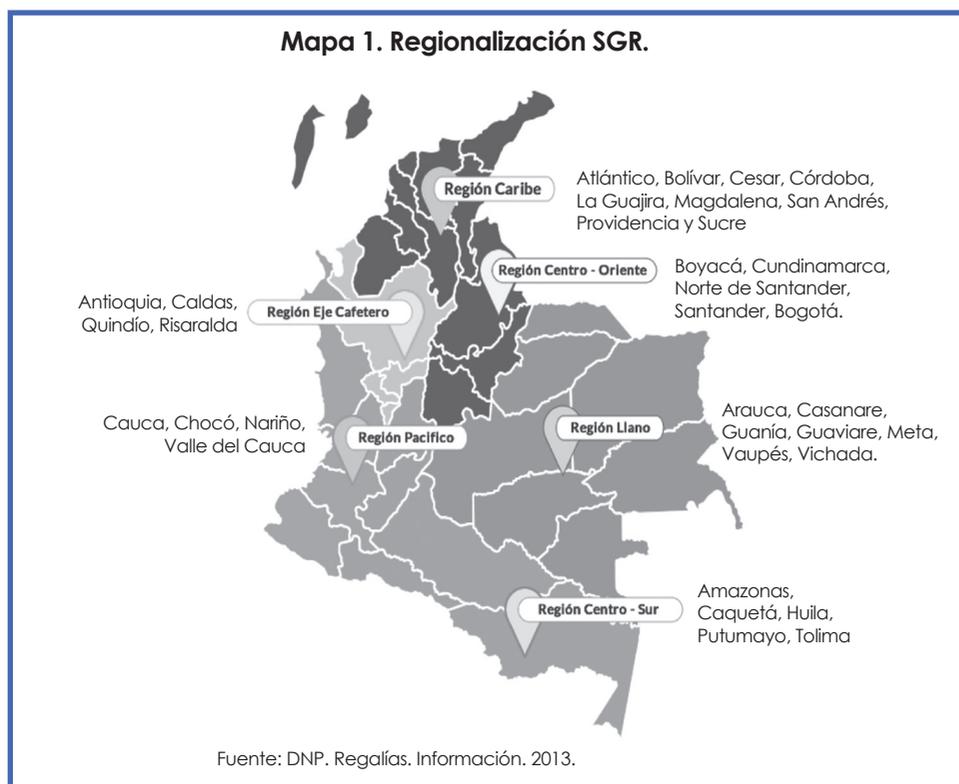
En pleno debate en el Congreso sobre la reforma a las regalías, el presidente Santos señaló que la distribución de recursos de regalías con base en el diseño constitucional vigente generaba una concentración del



80% de estos recursos en entidades territoriales que representan el 17% de la población. "Esta situación produce inequidad en la distribución de una fuente de financiación que debería beneficiar de manera más equilibrada a todas las regiones del país y que afecta la compensación territorial. Con el SGR, añadió, "vamos a repartir la mermelada en toda la en toda la tostada nacional, y sobre todo habrá prosperidad para todos". (E Espectador; 2011; pg. 11).

Para cumplir con este objetivo, además de disminuir las regalías directas, se liquidó el Fondo Nacional de Regalías para dar paso a tres Fondos: Compensación Regional, Desarrollo Regional y Ciencia y Tecnología, presentados como los principales instrumentos de gestión para aumentar los beneficios sociales y económicos en los municipios y departamentos del país. Como fórmula para la distribución, el Acto Legislativo 05 de 2011 les asignó el 80% de los recursos para inversión y al tercero el 10% del sistema. Además, el país se dividió en seis regiones con sus respectivos departamentos con el objetivo de focalizar los proyectos priorizados,

como se muestra en el mapa 1¹. El DNP, por su parte, enfocó sus esfuerzos en los primeros meses de implementación en demostrar que el esquema del SGR era equitativo y que los ingresos de los municipios aumentarían; en promedio, se calculó que las regalías para los departamentos productores pasarían de 280 mil pesos por habitante en el 2011 a 298 mil pesos en el 2014, y, en el caso de los municipios no productores, de 35 mil pesos a 117 mil pesos por habitante. Además de las regalías directas los municipios productores tendrían acceso a los recursos de los fondos creados.



1La división regional del SGR tomó como base la propuesta planteada por la Federación Nacional de Departamentos, la cual es diferente a la que tradicionalmente el país ha tenido antes y después de la Constitución Política de 1991 (Regiones de Planeación - Regionalización CORPES y Las Regiones Administrativas y de Planificación RAP y Regiones Administrativas y de Planificación Especiales - RAPE, formalizadas con la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial).

¿Qué sucedió con este modelo de distribución? ¿Ha contribuido a disminuir la desigualdad territorial? Para empezar, las tablas 5A y 5B muestran la suma de las regalías directas y las asignadas a los Fondos de Compensación, Desarrollo Regional y Ciencia y Tecnología en el período 2012-2016, a partir de las cifras del Sistema de Información y Consulta del DNP. Se observa que la región Caribe ha contado con la mayor participación con el 27% de los recursos, principalmente por ser la zona que alberga el mayor número de departamentos. Lo mismo sucede con la región de los llanos que se lleva el 23% de los recursos, algo que se explica por el peso de las asignaciones directas de COP\$ 2,1 billones. También se muestra cómo la distribución ha favorecido a los territorios con mayor calidad de vida del país, ubicados en la región Centro-Oriente y el Eje Cafetero; la primera incluye a Bogotá y la segunda a Antioquia². Por el contrario, en la distribución de regalías para inversión, las regiones de Centro Sur y el Pacífico han quedado relegadas, a pesar de tener en ellas a varios de los departamentos con los mayores niveles de pobreza en Colombia, en el primer caso, Amazonas, Caquetá y Putumayo³, y en el segundo, Cauca, Nariño y Chocó⁴.

2En la región del Eje Cafetero el DANE reporta que en promedio el 16% de la población tiene al menos una necesidad básica insatisfecha y el 4% se encuentra en la miseria. Por su parte en la región Centro Oriente, la proporción se ubicaba en 13% y 7%

3El DANE (2011) señala que en Amazonas el 44% de la población tenía al menos una necesidad básica insatisfecha y el 18% estaba en situación de minería. En Caquetá, la cifra sube a 44% en el primer caso y 21% en el segundo y en Putumayo aunque las cifras son 46% y 23% respectivamente.

4Esta entidad también reporta que en Cauca la población con más de una necesidad básica insatisfecha rondaba el 46% y la población en miseria superaba el 20%. Para Nariño la proporción era 43% y 17% y en el Chocó 79% y 32%.

**Tabla 5A. Presupuesto de Regalías por Regiones de Inversión. 2012-2016.
En COP\$**

Regiones	2.012	2013-2014	2015-2016	Total	%
Caribe	1.681.553.245.191	3.235.277.531.734	3.047.323.370.779	7.964.154.147.704	26,6
Llanos	1.885.724.792.165	2.862.483.760.547	2.188.970.131.396	6.937.178.684.107	23,1
Centro Oriente	1.019.348.449.682	2.179.256.896.867	2.452.829.456.924	5.651.434.803.473	18,8
Eje Cafetero	647.287.617.007	1.598.750.861.731	1.773.775.555.205	4.019.814.033.944	13,4
Centro Sur	545.230.214.428	1.126.660.668.801	1.295.386.511.994	2.967.277.395.224	9,9
Pacífico	349.405.681.557	989.715.280.321	1.104.333.973.701	2.443.454.935.578	8,1
Total	6.128.550.000.031	11.992.145.000.000	11.862.619.000.000	29.983.314.000.030	100,0

Fuente: DNP. Regalías. Sistema de Información y Consulta Distribuciones de Recursos Territoriales. 2015.

Examinando la distribución del SGR por cuentas, en el caso de las regalías directas (tabla 5B), se observan tres aspectos: (i) se comprueba su tendencia a la baja, siendo el período 2015-2016 el de menor apropiación, principalmente por la caída en la producción y las exportaciones; (ii) continúa su concentración en las áreas productoras: la región de los Llanos que aporta más de la mitad del petróleo de Colombia, según cifras de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) y la región del Caribe que tiene el

60% del carbón nacional, de acuerdo con el Sistema de Información Minero Energético de Colombia (SIMCO); (iii) el caso singular es la región del Pacífico que, teniendo la segunda producción de oro del país e importantes reservas de plata, platino y carbón, apenas participa con el 2,1%. Aquí se evidencia con mayor profundidad el impacto de la minería ilegal, que, según el Ministerio de Minas y Energía, tiene presencia en ocho de cada diez unidades productivas en esta zona.

Tabla 5B. Presupuesto de Regalías Directas por Regiones de Inversión. 2012-2016. En COP\$ Miles de Millones.

Regional	2012	2013-2014	2015-2016	Total	%
Llanos	1.534.707.587.232	1.986.096.394.771	964.865.875.913	4.485.669.857.916	52,7
Caribe	839.718.196.784	916.312.549.995	395.724.523.355	2.151.755.270.134	25,3
Centro Oriente	242.833.072.712	295.619.230.792	196.667.946.022	735.120.249.526	8,6
Centro Sur	249.681.314.956	281.910.722.066	171.967.656.229	703.559.693.251	8,3
Eje Cafetero	78.998.245.740	84.275.152.226	88.910.511.953	252.183.909.919	3,0
Pacífico	55.546.582.576	66.779.950.151	55.965.486.528	178.292.019.255	2,1
Total	3.001.485.000.000	3.630.994.000.000	1.874.102.000.000	8.506.581.000.000	100,0

Fuente: DNP. Regalías. Sistema de Información y Consulta Distribuciones de Recursos Territoriales. 2015.

En cuanto a la distribución regional de los Fondos de Desarrollo, Compensación Regional y Ciencia, Tecnología e Innovación, Los datos del Sistema de Información de Regalías, elaborado por el DNP para el período 2012-2016, muestran que en el caso del primero, cuyo objetivo es promover proyectos de inversión que contribuyan a la competitividad regional, teniendo en cuenta los criterios de participación de la entidad territorial en el total de la población del país y el nivel de necesidades básicas insatisfechas, las regiones del Pacífico, Centro Sur y Llanos cuentan con menores recursos presupuestados, lo que hace pensar que el Sistema no está cumpliendo totalmente sus propósitos (Tabla 6).

Lo mismo sucede con el Fondo de Compensación Regional, la otra apuesta del SGR para mejorar la equidad social y la integración de los municipios (Tabla 7). Aquí, las regiones con bajo nivel de desarrollo como los Llanos, Centro Sur y el Pacífico son los de menores inversiones. Algo que resulta contradictorio pues, por sus condiciones socioeconómicas, son territorios que requieren de manera prioritaria la implementación de proyectos dirigidos a mejorar las capacidades de la población y la consolidación de alternativas productivas que permitan aumentar la competitividad de los territorios.

Tabla 6. Presupuesto Fondo de Desarrollo Regional 2012-2016. En COP\$

Regional	2012	2013-2014	2015-2016	Total	%
Caribe	274.447.495.657	998.116.132.623	1.096.858.378.850	2.369.422.007.130	27,9
Centro Oriente	202.270.891.547	682.129.826.292	845.921.785.888	1.730.322.503.726	20,4
Eje Cafetero	185.703.900.991	671.276.961.495	721.116.646.179	1.578.097.508.665	18,6
Pacífico	137.450.063.175	524.268.351.360	640.235.347.138	1.301.953.761.673	15,3
Centro Sur	76.172.045.758	306.038.958.173	457.302.815.207	839.513.819.139	9,9
Llanos	66.653.337.751	236.162.864.679	377.128.129.141	679.944.331.570	8,0
Total	942.697.734.879	3.417.993.094.622	4.138.563.102.403	8.499.253.931.903	100

Fuente: DNP. Regalías. Sistema de Información y Consulta Distribuciones de Recursos Territoriales. 2015.

Tabla 7. Presupuesto Fondo de Compensación Regional 2012-2016. En COP\$ Miles de Millones.

Regional	2012	2013-2014	2015-2016	Total	%
Caribe	421.686.565.437	1.041.219.745.344	1.280.813.565.280	2.743.719.876.061	31,2
Centro Oriente	287.009.678.946	646.379.158.414	862.469.702.597	1.795.858.539.957	20,4
Eje Cafetero	227.022.927.345	544.897.221.891	670.117.651.693	1.442.037.800.929	16,4
Llanos	188.431.509.365	455.778.347.045	664.756.969.291	1.308.966.825.701	14,9
Centro Sur	115.303.404.842	338.034.888.507	468.455.292.725	921.793.586.074	10,5
Pacífico	75.905.659.572	241.718.733.614	252.406.549.330	570.030.942.515	6,5
Total	1.315.359.745.507	3.268.028.094.815	4.199.019.730.916	8.782.407.571.237	100

Fuente: DNP. Regalías. Sistema de Información y Consulta Distribuciones de Recursos Territoriales. 2015.

Un asunto adicional con los Fondos de Desarrollo y Compensación Regional: desde diferentes escenarios el gobierno nacional y el DNP han manifestado que por esta vía, las entidades territoriales productoras, de transporte y puertos, compensarán los recursos que dejaron de recibir de manera directa. Sin embargo, la tabla 6 y 7 demuestran que esto no se ha cumplido en las regiones de los Llanos y Centro Sur, algo que tiene que ver con la equidad intergeneracional. Por una parte, son áreas expuestas a impactos continuos de las actividades extractivas de carácter intensivo, en un escenario de agotamiento progresivo y con una economía reprimarizada; por otra, se enfrentan al reto de manejar estos impactos, generar alternativas productivas y garantizar los ingresos de vida de los habitantes presentes y las nuevas generaciones, sin contar con recursos suficientes. Esta es una de las justificaciones que ha planteado la Asociación de Municipios Mineros Petroleros y Portuarios (AMPET) cuando le hicieron la solicitud al gobierno nacional de ofrecer mayor información acerca de la manera como fueron liquidadas las regalías directas y los

fondos regionales, así como, la modificación de los mecanismos de distribución y de acceso a los dineros que hacen parte del SGR. (El Espectador; Marzo de 2014; pg. 9).

Por último, el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, que en su inicio causó gran interés en sectores económicos, sociales y académicos por su importancia en la generación de conocimiento, la investigación y la competitividad del país, hasta el momento no ha superado la excesiva centralización de la producción científica en la región del Centro, el Eje Cafetero y parte del Caribe. En términos absolutos, de cada COP\$ 100 que se han presupuestado para este fondo entre 2012 y 2016, estas regiones participan con COP\$69, mientras que los territorios de Centro Sur, Los Llanos y el Pacífico se repartieron los COP\$ 31 restantes (Tabla 8).

Un aspecto adicional es el número y la calidad de los proyectos aprobados en los fondos creados. No basta el análisis del presupuesto aprobado por región para analizar la contribución del SGR a la equidad territorial;

Tabla 8. Presupuesto Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación 2012-2016. En COP\$

Regional	2012	2013-2014	2015-2016	Total	%
Centro Oriente	287.234.806.478	555.128.681.369	547.770.022.418	1.390.133.510.264	33,1
Eje Cafetero	155.562.542.932	298.301.526.119	293.630.745.380	747.494.814.431	17,8
Caribe	145.700.987.313	279.629.103.772	273.926.903.294	699.256.994.379	16,7
Centro Sur	104.073.448.872	200.676.100.055	197.660.747.833	502.410.296.760	12,0
Llanos	95.932.357.817	184.446.154.052	182.219.157.051	462.597.668.920	11,0
Pacífico	80.503.376.234	156.948.245.196	155.726.590.706	393.178.212.136	9,4
Total	869.007.519.645	1.675.129.810.563	1.650.934.166.682	4.195.071.496.890	100

Fuente: DNP. Regalías. Sistema de Información y Consulta Distribuciones de Recursos Territoriales. 2015.

también es necesario tener en cuenta el sector al que se dirigen y el nivel de impacto que tienen en el desarrollo local. Según la información del Sistema de Monitoreo de Regalías, implementado por el DNP, en total el sistema reportó 8.164 proyectos aprobados entre 2012 y 2015. De ellos, el 30% se relacionan

con infraestructura para transporte terrestre, aéreo y fluvial; la conservación del patrimonio cultural y el fomento a la recreación, cubren el 12,3%; cobertura escolar en educación básica, superior y formación para el trabajo, el 11,2%, y soluciones de vivienda urbana y rural, el 9,6%, como se describe en la tabla 9.

Tabla 9. Proyectos Aprobados por OCADS⁵ 2012-2015. Valores Totales y %

Sector	2012	2013	2014	2015	Total	%
Transporte	451	978	678	375	2.482	30,4
Cultura, deporte y recreación	90	425	325	166	1.006	12,3
Educación	175	368	226	144	913	11,2
Vivienda	92	302	246	144	784	9,6
Agua potable y saneamiento básico	159	268	175	75	677	8,3
Agricultura	75	157	105	41	378	4,6
Inclusión social y reconciliación	76	154	93	43	366	4,5
Salud y protección social	89	107	56	40	292	3,6
Ambiente y desarrollo sostenible	44	131	83	33	291	3,6
Ciencia y tecnología	53	150	69	9	281	3,4
Minas y energía	56	115	70	26	267	3,3
Planeación	18	64	50	21	153	1,9
Inflexibilidades	25	64	13	-	102	1,2
Comercio, industria y turismo	11	26	21	11	69	0,8
Interior	2	12	10	7	31	0,4
Defensa	3	8	6	4	21	0,3
Justicia y del derecho	1	5	10	2	18	0,2
Comunicaciones	3	8	3	-	14	0,2
Trabajo	1	8	3	1	13	0,2
Estadística	-	3	2	-	5	0,1
Relaciones exteriores	-	1	-	-	1	0,0
Total	1.424	3.354	2.244	1.142	8.164	100,0

Fuente: DNP. Regalías. Sistema Monitoreo. Avance de los OCADS. Proyectos Aprobados. 2015

⁵Órganos Colegiados de Administración y Decisión

Teniendo en cuenta los resultados presentados, queda claro que las regalías han sido utilizadas para la financiación de proyectos que tienen que ver con el Sistema General de Participaciones y con las competencias del gobierno nacional en materia de inversiones en sectores prioritarios. Esta tendencia, que puede ser considerada como positiva puesto que aporta al desarrollo de áreas estratégicas, pierde de vista que el gobierno ha disminuido la inversión en estas áreas para aumentar el gasto central, sin que esto sea compensado a las entidades territoriales, tal como se demostró en la primera parte de este capítulo. Incluso, se aprecia cómo la pretendida focalización en áreas de desarrollo regional, criticada por su ausencia en el modelo anterior, se pierde con la inclusión de iniciativas de relaciones exteriores, defensa, justicia y derecho y estadística, entre otros.

Aunque se destaca el peso que tiene la educación por su aporte a la generación de capital humano, también hay que decir que se disminuye la participación de los proyectos que contribuyen a generar valor y alternativas productivas de largo plazo en las regiones. Algo que se aprecia en el escaso aporte de proyectos en agricultura (4,6%), ciencia y tecnología (3,4%) y comercio, industria y turismo (0,8%), lo que genera mayor dependencia con respecto a las actividades primarias, como la explotación extractiva. También se otorga escasa importancia al componente de medio ambiente y sostenibilidad (3,6%), un elemento básico para considerar la sostenibilidad del territorio y la equidad intergeneracional en el país.

En minas y energía, contrario a lo que se esperaba, 259 proyectos aprobados tienen que ver con el



fortalecimiento de la inversión privada (energía y distribución, transporte e infraestructura, refineras y tecnologías de exploración), y solamente ocho se dirigen a apoyar la pequeña minería, a pesar de que este es el campo que requiere mayor compromiso del gobierno en temas como formalización y el apoyo técnico para el mejoramiento de prácticas de producción.

Por último, se identifican tres momentos en la gestión de la inversión. En 2012, conforme a lo que quedó estipulado en los dos artículos de la Constitución reformados, se debió esperar a la expedición de la Ley 1530 para que el SGR entrara en funcionamiento. La ausencia de reglamentación tuvo frenados los proyectos en los departamentos que dependen en gran proporción de estos ingresos para su funcionamiento. En el bienio 2013-2014 el sistema tuvo mayor capacidad de gestión, tanto por la cantidad de proyectos presentados por las entidades territoriales como por el estudio, la aprobación y el giro de recursos. A finales del 2014 y en lo que va corrido del 2015, se identifican retrasos notorios en los

OCADS. El 25% de las iniciativas presentadas por los gobiernos locales presentan demoras hasta de un año en la respuesta sobre el apoyo de cada uno de los fondos creados, lo que obligó a las secretarías técnicas a concentrarse en la decisión en cada caso. (Portafolio; 2015; pg. 8). Además, en este año se vieron las consecuencias de la reducción de los precios internacionales de las materias primas, lo que obligó al gobierno a aplazar el giro de regalías por COP\$ 4 billones, algo que ha afectado las posibilidades de inversión.

Realizando el ejercicio comparativo por regiones de inversión (tabla 10), nuevamente se reflejan las desigualdades territoriales en favor de las zonas con mayores capacidades institucionales y condiciones socioeconómicas. Las regiones del Caribe, Centro-Oriente y el Eje Cafetero participan con el 60% de los proyectos aprobados, mientras que las regiones de los Llanos, Centro-Sur y el Pacífico se reparten el 40% restante, con lo cual no sólo quedan rezagadas en la asignación presupuestal, sino que además se ve obligadas a enfrentar mayores problemas para acceder a oportunidades de inversión para el desarrollo.

Tabla 10. Presupuesto Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación 2012-2016. En COP\$

Región	2012	2013	2014	2015	Total	%
Caribe	377	882	638	272	2.169	26,6
Centro Oriente	236	526	422	233	1.417	17,4
Eje Cafetero	136	583	418	201	1.338	16,4
Llano	351	386	269	164	1.170	14,3
Centro Sur	234	496	277	119	1.126	13,8
Pacífico	90	481	220	153	944	11,6
Total	1.424	3.354	2.244	1.142	8.164	100,0

Fuente: DNP, Regalías. Sistema Monitoreo. Avance de los OCADS. Proyectos Aprobados. 2015

Respecto a los sectores priorizados en cada región de inversión para el período 2012-2015, la tabla 11 muestra cuatro tendencias: (i) Los territorios del Caribe, Centro Oriente y el Eje Cafetero tienen la mayor participación en los proyectos de transporte e infraestructura, sin embargo, también le apuestan a la educación, la ciencia y la tecnología; (ii) el Pacífico es la zona con menor cantidad de iniciativas dirigidas a mejorar las condiciones educativas de la población, la producción de conocimiento e investigación, el apoyo a las actividades de valor agregado (agricultura e industria), la integración social y la reconciliación, algo paradójico si se tiene en cuenta que estos sectores son los tres pilares del nuevo Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. En general, las prioridades para esta región, al menos en los proyectos presentados a los OCADS se concentran en el transporte, la vivienda y la reivindicación del patrimonio cultural y étnico de la población; (iii) A excepción del Caribe, en los demás territorios no se cuenta con un aporte significativo de los proyectos orientados hacia el medio ambiente y la sostenibilidad del territorio; (iv) los proyectos mineros cuentan con mayor representación en las regiones de los Llanos y el Caribe, lo que coincide con la presencia de las principales áreas e inversiones extractivas.

A pesar del optimismo del gobierno nacional con la implementación del SGR, los datos señalados anteriormente señalan que hasta el momento no se percibe un énfasis claro en la priorización de las zonas más pobres del país en la inversión y en el acceso a los fondos creados. Con este resultado, el país quedó rezagado frente a la mayoría de naciones de América Latina, que han aprovechado la bonanza económica para sacar a millones

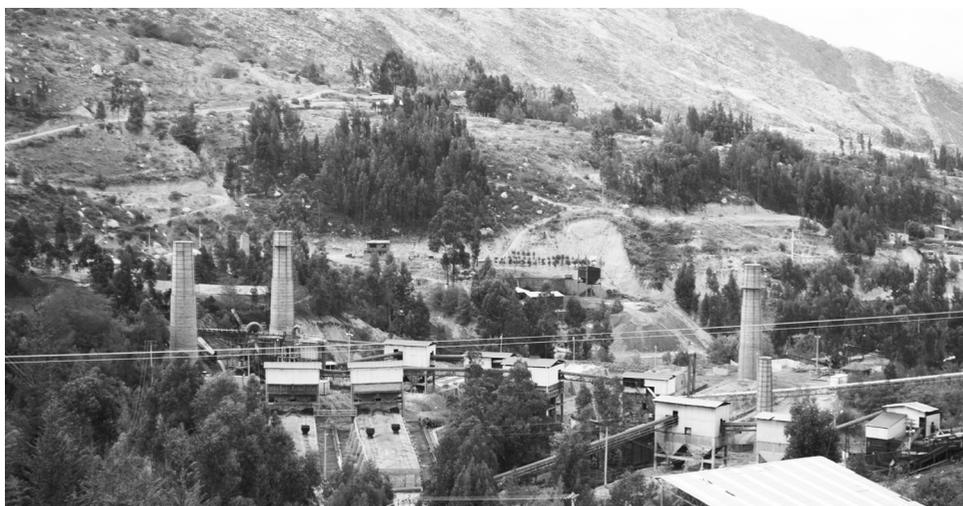
Tabla 11. Proyectos Aprobados por Sectores y Regiones de Inversión 2012-2015. En Valores Totales y %

Sector	Caribe	Centro Oriente	Eje Cafetero	Llano	Centro Sur	Pacífico	Total
Transporte	704	501	434	255	299	289	2.482
Cultura, deporte y recreación	299	113	242	85	120	147	1.006
Educación	258	150	116	144	182	63	913
Vivienda	122	216	118	111	89	128	784
Agua potable y saneamiento básico	174	90	54	153	124	82	677
Agricultura	70	67	99	45	55	42	378
Inclusión social y reconciliación	95	36	79	77	42	37	366
Salud y protección social	72	40	35	68	37	40	292
Ambiente y desarrollo sostenible	101	29	20	49	59	33	291
Ciencia y tecnología	57	58	62	31	49	24	281
Minas y energía	63	39	25	109	25	6	267
Planeación	46	42	15	16	4	30	153
Inflexibilidades	61	12	3	6	15	5	102
Comercio, industria y turismo	16	14	12	10	12	5	69
Interior	6	3	11	4	2	5	31
Defensa	9	1	4	2	2	3	21
Justicia y del derecho	3	1	4	2	6	2	18
Comunicaciones	4	4	2	1	2	1	14
Trabajo	5	1	3	2	1	1	13
Estadística	4	-	-	-	-	1	5
Relaciones exteriores	-	-	-	-	1	-	1
Total	2.169	1.417	1.338	1.170	1.126	944	8.164

Fuente: DNP. Regalías. Sistema Monitoreo. Avance de los OCADS. Proyectos Aprobados. 2015

de sus ciudadanos de la pobreza y generar mayores condiciones de equidad territorial. A esto se suma la centralización y el poder del gobierno en los órganos creados para

la administración, el seguimiento y control público del sistema, en contravía de la autonomía y la descentralización promulgada por la Constitución del 91.



El escenario se complica aún más con la disminución de los principales indicadores de la industria extractiva (inversión extranjera, exportaciones, producción y precios internacionales). Como consecuencia natural de un modelo volcado hacia la producción minera y de hidrocarburos, desde finales del 2014 el gobierno viene planteando la necesidad de recortar la inversión pública, incluyendo las regalías, lo que significa menores ingresos para los territorios, los cuales, ante su baja capacidad de generar recursos propios, cuentan con esta fuente para la implementación de acciones en sectores prioritarios para el bienestar de la población, y en el corto plazo, con el reto que enfrentan en el postconflicto, es decir, la estructuración de un modelo económico, social y ambiental para la paz. En esta coyuntura, un debate tiene que ver con la reorientación de los criterios y los esquemas que tiene el SGR así como del trabajo de los gobiernos locales y del ejecutivo central en la construcción de fórmulas concertadas para el avance del país hacia un modelo sostenible de desarrollo en los próximos años.

3. Los avances en eficiencia y en capacidades institucionales

Una de las principales novedades del SGR respecto al modelo anterior es la concepción de los proyectos de impacto regional como modelo para aumentar la eficiencia y el impacto de las regalías en la equidad territorial. Sin embargo, desde diferentes sectores sociales, políticos y académicos se ha planteado dudas sobre el nivel de complejidad del sistema y la capacidad de las entidades locales para adecuarse a las exigencias en el cumplimiento de las metodologías establecidas para la preparación, ejecución y reporte de información⁶, así como para la comprensión de las diferentes líneas de aplicación de los fondos creados.

Como respuesta a estas inquietudes, la reforma a las regalías creó los Órganos Colegiados de Administración y Decisión OCADS. Sobre estos órganos, el presidente Santos en un discurso ofrecido durante la Clausura del Congreso Nacional de Municipios en 2012 (Presidencia de la República; 2012), planteó que:

Lo novedoso del nuevo sistema de regalías es que ahora no van a ser gestionadas por los gobiernos locales, sino que tendrán un enfoque regional y se distribuirán a través de los OCADS, que son órganos independientes, técnicos, con representación de todos los niveles de gobierno. Su tarea es decidir sobre la viabilidad de los proyectos presentados

⁶El SGR exige a los municipios y departamentos para acceder a los fondos creados el seguimiento de la Metodología General Ajustada (MGA) para la presentación de proyectos, un esquema de interventoría con cargo a estas iniciativas y el cumplimiento en la actualización de un sistema de monitoreo, seguimiento y evaluación establecido por el DNP.

por las entidades territoriales y además, acompañar a los mandatarios locales en la formulación, ejecución y seguimiento a los proyectos presentados en los fondos de ciencia, tecnología e innovación, desarrollo y compensación regional. Este nuevo sistema requiere un cambio cultural y administrativo al interior (sic) de los ministerios, de las gobernaciones y las alcaldías; un cambio que es indispensable si queremos que las regalías se conviertan realmente en desarrollo, progreso social y calidad de vida para los colombianos.

A pesar de esta afirmación, luego de los primeros años de funcionamiento, el balance de los OCADS no es el mejor: al excesivo control del gobierno nacional sobre su estructura y decisiones se suman otros elementos que dificultan el cumplimiento del papel que les ha sido asignado en el marco del SGR como instancia para el fomento del desarrollo regional. A continuación se plantean.

La distribución del sistema de monitoreo de regalías elaborado por el DNP para el período 2012-2015 señala que la mayor parte de los proyectos aprobados corresponden a OCADS municipales con el 63%. Este es un aspecto que puede considerarse como positivo en la generación de condiciones para el desarrollo en el nivel más importante de la gestión pública. También es el resultado de la presencia de un mayor número de estas entidades en el escenario territorial (1.120 municipios registrados en la base del DANE).

El avance de los OCADS municipales en el número de proyectos aprobados contrasta con la conformación de los mismos y su nivel de fortalecimiento institucional. La Contraloría

Tabla 12. Proyectos Aprobados por tipo de OCADS 2012-2015.
Valor Total y %

Tipo de OCAD	2012	2013	2014	2015	Total	%
Municipal	664	2.160	1.560	740	5.124	62,8
Departamental	601	689	396	243	1.929	23,6
Regional	131	344	211	174	860	10,5
Ciencia y Tecnología	44	136	63	8	251	3,1
Total	1.440	3.329	2.230	1.165	8.164	100

Fuente: DNP. Regalías. Sistema Monitoreo. Avance de los OCADS. Proyectos Aprobados. 2015

General de la República, en su Informe de Avance sobre Regalías (2015, pg. 21), señala que solamente el 41% de los municipios contaban con estos órganos funcionando en 2014. Nuevamente, las regiones de los Llanos y el Pacífico son las más rezagadas en comparación con las regiones del Eje Cafetero. Entre las causas de este resultado, la Contraloría señala que se encuentra la falta de conocimiento de los alcaldes sobre el funcionamiento de los OCADS, los problemas de planeación y capacidad institucional, las fallas en la conectividad y las comunicaciones, y la posibilidad que la normativa vigente del SGR le otorga a los mandatarios locales de viabilizar sus proyectos a través de los OCADS departamentales.

El bajo número de OCADS municipales creados limita aún más las posibilidades de los municipios para participar en la priorización de los proyectos y las áreas de inversión. Con ello se desecha la oportunidad de fortalecer la planeación y el desarrollo institucional en el municipio y se genera mayor dificultad para la participación y el control social de las comunidades a estas iniciativas, puesto que se encuentran radicadas en las áreas metropolitanas. Por último, es una muestra

de la urgencia que existe de aumentar y mejorar las estrategias para vincular a las entidades territoriales en la implementación del SRG. Esto a pesar de que en 2012 el DNP gestionó cerca de COP\$57.575 millones para el fortalecimiento de los OCADS y en el 2014 esta cifra aumentó a COP\$61.328 millones, según datos de la Contraloría.

Otro asunto que también ha sido negativo es la operatividad de los OCADS como instancias

de acompañamiento en la formulación y ejecución de proyectos. De acuerdo con la Federación Colombiana de Departamentos (2014, p. 8), el trámite que debe superar una persona, comunidad, organización o una autoridad local para obtener la aprobación de una iniciativa de inversión en cualquiera de los fondos creados por el SGR ha generado retrasos de hasta un año en el desembolso de los recursos y la implementación efectiva de las inversiones. La tabla 14 muestra estas etapas.

Tabla 13. Total de Municipios por Región de Inversión y OCADS Municipales en Funcionamiento. En Valores Totales y en (%).

Región	Municipios	OCADS Funcionando	%
Eje Cafetero	178	97	54,5
Centro Oriente	367	171	46,6
Centro Sur	124	56	45,2
Caribe	195	78	40,0
Llanos	78	26	33,3
Pacífico	178	41	23,0
Total	1120	469	41,9

Fuente: Contraloría General de la República. 2015. Informe Regalías.

Tabla 14. Etapas de Aprobación de los proyectos Financiados por el SGR.

Etapa	Descripción	Cuellos de Botella
1. Formulación del proyecto	Cualquier persona puede presentar un proyecto de inversión y estructuración en formato MGA. Los proyectos no pueden financiar funcionamiento de entidades o la amortiguación de la deuda de una entidad territorial	No se tiene conocimiento de la metodología MGA Baja capacidad para responder a la exigencia de un proyecto de inversión Proyecto elaborados por asesores externos con fallas en su estructura.
2. Presentación del proyecto	La persona, comunidad o autoridad debe escoger el fondo al que aplica el proyecto, de acuerdo a sus objetivos, ámbito, fuentes de financiación y esquema de implementación.	Baja información sobre la especificidad de cada fondo y las posibilidades de aplicación. Baja instalación de OCADS municipales Debilidad en el acompañamiento a los OCADS

Fuente: Elaboración propia a partir de La Silla Vacía. 2012. El laberinto de las regalías.

<p>3. Viabilidad</p>	<p>El OCAD que recibe el proyecto debe cumplir con al menos diez requisitos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Descripción de la alternativa de solución • Estudio de mercado • Capacidad y beneficiarios • Localización de la alternativa • Estudios ambientales • Análisis de riesgos • Costeo de la alternativa • Depreciación de activos fijos • Beneficios e ingreso • Créditos de amortización y pagos a capital 	<p>Falta de capital humano e institucional para responder a la demanda de proyectos. Esto aumenta el tiempo de estudio y respuesta</p> <p>Ausencia de un mecanismo de control social independiente para verificar el estudio de viabilidad realizado por el OCAD</p> <p>No existe acompañamiento a los interesados para realizar las modificaciones requeridas</p>
<p>4. Priorización</p>	<p>El OCAD se encarga de priorizar los proyectos de acuerdo a 12 puntos establecidos por el DNP:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Impacto territorial, económico, social, cultural y ambiental 2. Cumplimiento de las metas sectoriales o territoriales en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo territoriales. 3. Mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, de las comunidades indígenas y del pueblo Rom o Gitano de Colombia. 4. Contribución a la integración municipal, regional, nacional y fronteriza. 5. Conformación de esquemas asociativos consagrados a través del mecanismo de contratos Plan. 6. Proyectos orientados al mejoramiento de la infraestructura en las zonas de frontera. 7. Mejoramiento de la infraestructura en las zonas de exploración y explotación de recursos no renovables. 8. Culminación de proyectos ya iniciados y que sean prioritarios para el desarrollo regional. 9. Destinación de recursos para inversiones físicas en educación. 10. Proyectos de recuperación y estabilización ambiental, reforestación y recuperación de ecosistemas. 11. Extensión, ampliación y utilización de energía no convencional, tales como la eólica, solar, geotérmica o de iguales características, que sean renovables y sustentables ambientalmente. 12. Destinación de recursos para el desarrollo de infraestructura física para mejorar la calidad de educación. 	<p>El puntaje lo asigna el OCAD pero no se informa al proponente. Esto hace que la priorización sea viciada.</p> <p>A los vacíos en la información sobre las áreas de intervención de cada fondo, se suma la falta de conocimiento de las líneas prioritarias a las que les debe apuntar un proyecto.</p> <p>La priorización debe tener en cuenta los recursos asignados a cada OCAD, allí también se tienen dificultades en el giro de los recursos, lo que aumenta aún más el tiempo de aprobación final.</p> <p>El peso del gobierno nacional en el OCAD y su capacidad de influencia hacia proyectos que tienen que ver con el interés del nivel central es otro asunto sin resolver.</p> <p>La falta de información pública de los OCADS sobre la sesiones de aprobación y priorización de proyectos.</p>

Fuente: Contraloría General de la República. 2015. Informe Regalías.

Tabla 14. Etapas de Aprobación de los proyectos Financiados por el SGR.

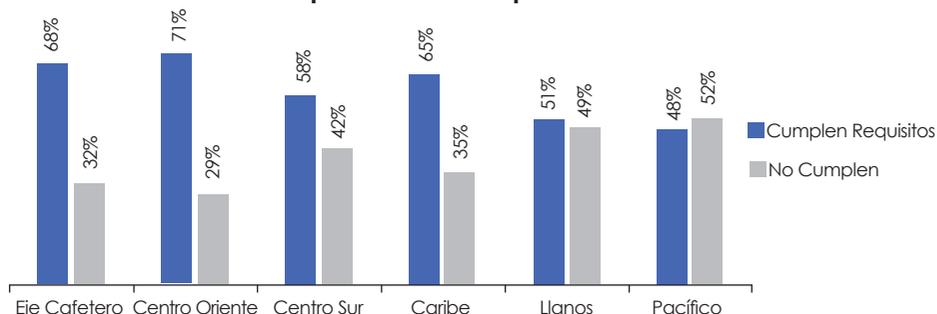
Etapa	Descripción	Cuellos de Botella
5. Aprobación de giro y ejecución	El OCAD realiza la ejecución del giro a los proyectos aprobados teniendo en cuenta el monto de presupuesto asignado por el DNP a cada fondo, región de inversión y territorio. Luego de esto se realiza la firma de inicio del proyecto y su ejecución.	<ul style="list-style-type: none"> • La demora en el giro y el ingreso del dinero en la cuenta del proponente. • El cumplimiento de los requisitos previos para la firma del acta de inicio del proyecto. • El proceso de contratación y la estructuración de la interventoría. • Demora en la inclusión del proyecto en el sistema GESPROY.

Fuente: Elaboración propia a partir de La Silla Vacía. 2012. El laberinto de las regalías.

Con este panorama es explicable el nivel de proyectos que no cumplen con los requisitos mínimos exigidos por el SGR. De acuerdo con cifras de la Contraloría (2015, p. 21) de cada 10 iniciativas radicadas 4 no cumplen los requisitos básicos para ser viabilizados por los OCADS. Esta cifra aumenta en los territorios con menores capacidades para la gestión del desarrollo. Incluso, en la región Pacífico, de cada diez proyectos presentados cinco no se ajustan a las exigencias del sistema. En estas condiciones tampoco es extraño que el Banco de la República reportara

que a diciembre de 2014 los saldos en las cuentas bancarias de los beneficiarios de los recursos del SGR ascendían a un valor \$6.9 billones según lo reportado por lo diferentes entes territoriales al DNP. En las cuentas de las Gobernaciones estaban un poco más de \$4 billones, es decir, el 58% de estos recursos, y en las cuentas de los municipios \$2.9 billones, el 42%. Estos dineros corresponden a los fondos y no han sido ejecutados por las debilidades y cuellos de botella señalados anteriormente. Lo que da cuenta de la baja eficiencia de los OCADS.

Gráfico 1. Proyectos Presentados a Fondos del SGR. % de cumplimiento y no Cumplimiento de Requisitos Generales.



Fuente: Contraloría General de la República. 2015. Informe Regalías

Los problemas no sólo están en la presentación y aprobación de los proyectos. Según el informe de la Contraloría "Regalías Baja Ejecución y Altos Saldos Bancarios (2015, p. 10), las entidades territoriales tienen dificultades para hacer efectivas las partidas asignadas a través de los proyectos priorizados por los OCADS. En el caso de los municipios, esta entidad reporta que a enero de 2015, la mitad de los proyectos aprobados en 2012 estaban terminados; el 44% de las iniciativas implementadas en 2013 habían finalizado y en 2014 la proporción era apenas del 4%,

tomando como referencia los reportes de monitoreo, seguimiento y evaluación del DNP. En las gobernaciones la situación es más

grave, solamente Guainía, Quindío y Arauca presentan niveles de eficiencia superiores al 10% (Tabla 15).

Tabla 15. Proyectos Terminados Financiados por Regalías Gobernaciones a Marzo de 2015

ENTIDAD TERRITORIAL	TOTAL INVERSIÓN	TOTAL PROYECTOS	TERMINADO	% TERMINADOS
Magdalena	410.240.316.175	284.308.163.072	-	0%
Bogotá DC	277.333.669.917	131.189.365.943	-	0%
Vichada	119.985.245.362	113.305.682.412	-	0%
Chocó	339.398.336.403	331.171.186.642	1.862.884.074	1%
Amazonas	102.269.102.712	18.325.142.179	755.310.429	1%
Cauca	444.709.135.616	446.222.082.345	3.297.380.383	1%
Valle del cauca	365.166.872.046	367.954.991.946	5.807.315.231	2%
La guajira	678.225.237.759	495.294.458.391	11.888.388.944	2%
Boyacá	452.586.321.044	273.835.510.749	8.966.045.988	2%
Córdoba	581.276.963.630	512.526.740.944	11.623.458.565	2%
Caldas	167.434.546.678	159.016.710.899	3.522.249.661	2%
Bolívar	548.361.106.111	429.727.731.609	13.424.183.540	2%
Norte de Santander	370.784.460.914	249.189.532.434	9.938.248.313	3%
Guaviare	117.334.415.316	110.054.784.587	3.238.849.075	3%
San Andrés	104.181.018.911	73.303.787.460	2.952.535.752	3%
Antioquia	601.221.400.241	527.786.392.722	18.495.138.146	3%
Sucre	388.899.126.311	380.358.252.454	12.024.801.156	3%
Vaupés	87.172.025.173	25.872.983.826	2.824.998.981	3%
Risaralda	157.627.372.412	141.248.051.436	6.160.691.401	4%
Putumayo	262.047.472.792	147.725.752.953	12.172.847.007	5%
Atlántico	302.290.193.131	338.118.674.990	15.712.000.000	5%
Nariño	496.659.317.131	488.077.197.600	27.105.499.362	5%
Meta	1.794.394.290.295	1.607.096.063.656	102.020.720.140	6%
Huila	452.405.463.418	278.583.927.369	26.280.712.645	6%
Santander	449.749.150.153	422.051.141.314	27.770.691.568	6%
Caquetá	242.834.332.246	259.839.160.528	16.839.557.330	7%
Tolima	325.169.719.164	221.738.667.451	25.449.457.929	8%
Cesar	666.371.692.515	649.837.604.700	58.162.375.595	9%
Cundinamarca	319.895.672.897	255.465.928.813	29.235.589.486	9%
Casanare	928.307.836.149	915.923.897.491	91.493.818.006	10%
Guainía	88.344.971.964	69.781.064.618	10.801.694.983	12%
Quindío	116.293.151.943	139.210.706.721	18.889.719.694	16%
Arauca	389.211.567.531	362.465.756.663	68.035.451.465	17%
TOTAL	13.148.181.504.060	11.226.607.096.917	646.752.614.849	5%

Fuente: Contraloría General de la República. 2015. Informe Regalías.

El caso más crítico es el OCAD de Ciencia, Tecnología e Innovación. De acuerdo con las cifras de Colciencias, el porcentaje de proyectos aprobados no supera el 13% con corte a Enero de 2015 (Tabla 16). Además, se presenta un rezago acumulado de COP\$483.000 millones en 2012, \$683.000 para el 2013 y COP\$522.628 millones en el siguiente año, por lo que la proporción de ejecución de recursos apenas llega al 41% a Diciembre de 2014. Finalmente, sólo el 12% de los proyectos aprobados con corte a 2012 han sido terminados.

Tabla 16. Eficiencia en la Gestión de los Proyectos Presentados al Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación a Diciembre de 2014.

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

¿Qué razones explican el comportamiento de las regalías dirigidas a este fondo? La realidad muestra que las regiones más atrasadas en este campo no cuentan con la capacidad instalada ni con los científicos y profesionales para el desarrollo de las actividades correspondientes. Ante estas repetidas críticas, Colciencias ha propuesto que se fomente el trabajo en redes, buscando alianzas entre los grupos de investigación fuertes con los de regiones de menor desarrollo, para que de

esta manera estos últimos logren acceder a los recursos y fortalecer la capacidad de investigación de sus profesionales. Esta puede ser una alternativa válida; sin embargo, hasta el momento, según Correa (2012), en los centros urbanos de Bogotá, Antioquia, Valle del Cauca y Caldas reside el 70% de los investigadores del país y en el tiempo que lleva el SGR no se ha logrado concretar acciones en esa dirección.

Por otro lado, un estudio de la Universidad Nacional (2014) señala que una parte importante del problema 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.

Adicionalmente, Jaramillo (Citado en Foro, 2013, p.27), Decano de la facultad de Economía de la Universidad del Rosario, advirtió que la condición según la cual los megaproyectos deben ser presentados en conjunto entre la Gobernación, los empresarios y los investigadores es un cuello de botella, ya que hay regiones en donde no hay un cuerpo consolidado de científicos que den la pauta para cumplir ese requisito y en otras ocasiones la formación de esas "alianzas" no son tan sinérgicas y más bien expresan un choque de intereses.

También está el planteamiento de varios académicos y rectores de universidades,

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

En estas condiciones, el balance que queda sobre el papel de los OCADS es pobre respecto a las expectativas generadas en el 2012 con la reforma a las regalías, tanto en su funcionamiento como en el acompañamiento que deben realizar a las entidades territoriales para el fomento del desarrollo regional y en el trámite de las iniciativas que tienen a cargo. El escenario es preocupante: de acuerdo con el informe del Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación de la Contraloría General de la República, a diciembre de 2014 se encontraban en riesgo de desaprobación 1.094 proyectos que, aunque cuentan con vía libre para iniciar, no han empezado sus procesos de contratación, lo que pone en riesgo cerca de \$3 billones de inversión.

Se requiere entonces el análisis de herramientas adicionales para mejorar los niveles de organización fortalecimiento y respuesta en los OCADS, así como mayores herramientas para los municipios y departamentos en la perspectiva de cualificar sus niveles de pertinencia, viabilidad y ejecución de los proyectos, superar los problemas existentes y dar mayores capacidades a las entidades

territoriales en el acceso a las oportunidades de inversión y la implementación de los proyectos aprobados por los OCADS, dando así cumplimiento al objetivo de darle un manejo eficiente a los recursos de las regalías.

4. El buen gobierno en el SGR

El último objetivo asignado al nuevo sistema de regalías es el buen gobierno en la administración y el uso de los recursos. Tal como lo señaló el presidente Santos en 2010 luego de anunciar la elaboración del proyecto de reforma constitucional que da vía libre al SGR,

hay que ponerle fin a la corrupción y el despilfarro de los dineros públicos. Las regalías se convirtieron en la plata de bolsillo de los alcaldes, gobernadores y las mafias en amplias zonas del país. El dinero que se han robado de las regalías supera el billón de pesos y por esta vía Colombia va rumbo a ser una segunda Nigeria al recordar que en ese país los gobiernos corruptos se robaron todas las utilidades del petróleo. Con la reforma que se presentará al Congreso se busca devolver la gobernabilidad de las regalías a través de tres reglas básicas: transparencia, control el manejo adecuado de los recursos. Esta es la vía que este gobierno ha escogido para garantizar la eficiencia, la participación equitativa de los territorios y el desarrollo económico y social de la bonanza minera y petrolera en los próximos años. (Presidencia de la República, 2010).

Bajo estas condiciones, la implementación del buen gobierno en el SGR se consolidó a

través del Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación y Control (SMSCE) establecido en la Ley 1530 de 2012, con el objetivo de desarrollar procesos de suministro, consolidación, verificación, análisis de la información, imposición de medidas de control y retroalimentación de los resultados de las inversiones ejecutadas con recursos del SGR, y velar por el uso eficaz, y eficiente de los mismos. (DNP; 2012, p. 8). La Ley encargó la administración del SMSCE al gobierno a través del DNP, y además estableció que el 1% de los recursos del SGR se deben dirigir a este propósito.

La labor del SMSCE se complementó con la Circular 0001 de 2012, del DNP, en la que se obliga a los OCADS a divulgar la información sobre los trámites que realizan, el estado de las cuentas de giro, la distribución de los fondos asignados y las decisiones sobre la aprobación de proyectos. Para esto cada uno de estos órganos cuenta con una comisión rectora y una secretaría técnica. Finalmente, en materia de control social se establecieron tres escenarios de carácter consultivo: las auditorías visibles⁷, los comités consultivos⁸ y los Comités de Seguimiento a la Inversión de las Regalías (CSIR)⁹.

⁷Se encuentran integradas por Representantes de la entidad territorial, el contratista, el interventor técnico, los órganos de control, la Dirección de Regalías y la comunidad, y otros actores involucrados en la ejecución de los proyectos con el propósito de realizar audiencias públicas sobre los proyectos aprobados y vigilar el cumplimiento de los compromisos establecidos por parte de la persona, entidad u organización ejecutante

⁸Estos órganos se pueden crear en cualquier OCAD. Están conformados por representantes de la comunidad, las entidades del gobierno local y los gremios económicos sin remuneración por su labor. Su función es recomendaciones no vinculantes sobre la conveniencia, solidez financiera, técnica y ambiental de los proyectos presentados.

⁹Fueron creados en el 2003 como iniciativas de los órganos de control: Procuraduría y Contraloría General de la Nación. Están conformados por organizaciones sociales, gobiernos locales y

¿Cuál es el balance de la estructura definida para disminuir la corrupción en las regalías? Como en los casos anteriores, el resultado deja algunos avances y muchos retos por cumplir. Para empezar, La Contraloría General de la República reporta en el período 2012-2014 cerca de 959 hallazgos fiscales por una valor cercano al billón de pesos (2015, p. 19). Entre las principales causas de estas actuaciones están el desvío de recursos, la ausencia de información y registros, el incumplimiento en los contratos y los desbalances en las cuentas de giro y asignación en los OCADS. El 58% de los hallazgos se concentran en las regiones Caribe y Pacífico.

Tabla 17. Eficiencia en la Gestión de los Proyectos Presentados al Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación a Diciembre de 2014.

Región	Hallazgos	Recursos	%
Caribe	321	421.641	33,5
Pacífico	247	117.624	25,8
Llanos	136	148.639	14,2
Eje cafetero	109	78.902	11,4
Centro Oriente	87	98.513	9,1
Centro Sur	59	98.721	6,2
Total	959	964.040	100,0

Fuente: Contraloría General de la República. 2015. Informe Regalías.

Las actuaciones de la Contraloría han llegado a identificar la discrepancia entre las cifras

las empresas mineras y de hidrocarburos. Realizan la veeduría, seguimiento y vigilancia de las inversiones que se realizan con recursos de regalías. Actualmente funcionan seis CSIR: Arauca, Córdoba, Huila, Magdalena Medio, Meta y Sucre.

de las cuentas bancarias asignadas para el giro de los recursos de regalías y los saldos reportados por los municipios y departamentos al SMSCE. En el primer caso el registro da cuenta de COP\$7,08 billones y en el segundo COP\$7,29 billones, es decir, COP\$207 mil millones menos. Entre las entidades territoriales que más aportan a este comportamiento están: el Meta, COP\$108.286 millones, Boyacá COP\$55.792 millones, Santander \$10.232 millones y Cesar COP\$8.395 millones. (Telsantander, 2015). Ahora le corresponde a las entidades de control investigar dónde se encuentra este dinero, que presuntamente se dirigió a la financiación de candidatos que participarán en las elecciones locales que se realizarán en octubre de 2015.

El DNP por su parte, reportó en febrero de 2014 que sólo 9 de los 32 Departamentos y 188 municipios ha cumplido la tarea de reportar al SMSCE las inversiones que realizan con los recursos de las regalías. En ese año también suspendió de manera preventiva el giro de regalías a 214 entidades territoriales por la misma causa. Para el 2015, 59 municipios se incluyeron en la ejecución de esta medida, destacándose el caso de ciudades como Quibdó, la Universidad del Pacífico y Buenaventura.

Es evidente que la práctica de desviar recursos de regalías no cambió con la reforma impulsada por el gobierno Santos, sólo se transformó en los mecanismos y escenarios de actuación. Entre ellos, la cooptación de los OCADS por líderes políticos y agentes privados; los esquemas de contratación que facilitan el uso privado de los recursos; la asignación de partidas a gastos y obras suntuosas como la construcción del megaparque el Santísimo

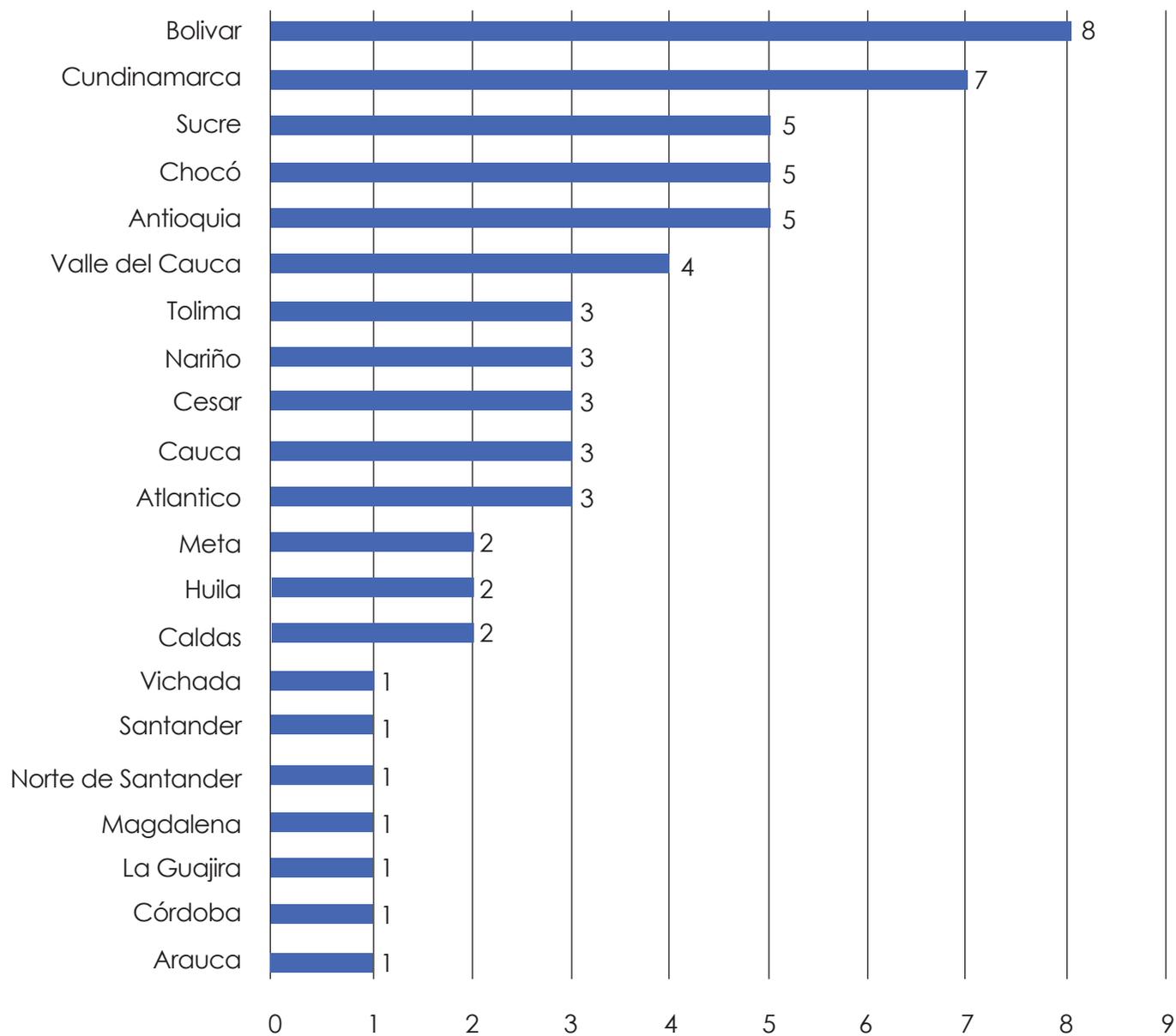
Tabla 18. Saldos Reportados por Departamentos al SMSCE y Saldos Extractos Bancarios. 2014. COP\$

Departamento	Saldos Reportados	Saldos Extractos Bancarios	Diferencia Nominal	%
META	\$1.356.270.778.295	\$1.464.567.507.125	\$108.296.728.830	980,89
BOYACÁ DPTO	\$192.741.120.151	\$248.533.893.741	\$55.792.773.590	166,45
SANTANDER	\$186.878.659.669	\$197.110.896.881	\$10.232.237.212	132,01
CESAR	\$377.129.614.268	\$385.524.627.789	\$8.395.013.521	258,20
CAUCA	\$305.735.161.510	\$311.899.890.696	\$6.164.729.186	208,89
NORTE DE SANTANDER	\$151.858.987.878	\$157.688.215.063	\$5.829.227.186	105,61
ANTIOQUIA	\$211.839.456.249	\$217.154.765.801	\$5.315.309.552	145,44
CASANARE	\$545.741.156.548	\$549.628.517.671	\$3.887.361.123	368,11
HUILA	\$173.501.090.031	\$176.596.859.714	\$3.095.769.683	118,28
QUINDÍO	\$32.049.091.125	\$34.930.255.962	\$2.881.164.837	23,39
CUNDINAMARCA	\$113.186.150.821	\$115.852.511.014	\$2.666.360.193	77,59
SAN ANDRÉS DPTO	\$38.644.495.090	\$40.486.076.478	\$1.841.581.388	27,12
TOLIMA	\$203.245.212.213	\$205.043.828.273	\$1.798.616.060	137,33
VICHADA	\$33.209.327.150	\$34.572.185.237	\$1.362.858.088	23,15
VALLE DEL CAUCA	\$127.666.677.806	\$128.743.460.388	\$1.076.782.582	86,23
LA GUAJIRA	\$401.593.708.154	\$402.596.579.088	\$1.002.870.934	269,64
CALDAS DPTO	\$95.603.595.141	\$96.359.211.304	\$755.616.164	64,54
ARAUCA DPTO	\$135.492.930.838	\$136.100.773.804	\$607.842.966	91,15
GUAINÍA	\$5.402.449.688	\$5.995.733.084	\$593.283.396	4,02
NARIÑO DPTO	\$277.229.348.273	\$277.677.556.754	\$448.208.482	185,97
PUTUMAYO	\$105.420.455.783	\$105.684.044.006	\$263.588.222	70,78
AMAZONAS	\$14.426.371.443	\$14.670.921.471	\$244.550.028	9,83
MAGDALENA	\$186.448.786.778	\$186.640.125.822	\$191.339.044	125,00
SUCRE DPTO	\$142.713.382.956	\$142.775.886.077	\$62.503.121	95,62
VAUPÉS	\$3.114.878.758	\$3.159.329.277	\$44.450.519	2,12
GUAVIARE	\$5.552.623.343	\$5.582.097.583	\$29.474.240	3,74
ATLÁNTICO	\$119.408.314.077	\$119.437.075.456	\$28.761.379	79,99
BOGOTÁ D.C.	\$23.274.343.910	\$23.274.343.910	\$0	15,59
RISARALDA DPTO	\$63.932.676.453	\$63.932.676.453	\$0	42,82
CORPORACIONES	\$177.752.123.174	\$176.864.140.285	-\$887.982.889	118,45
CAQUETÁ	\$89.395.275.998	\$87.840.212.131	-\$1.555.063.867	58,83
BOLÍVAR DPTO	\$194.864.560.926	\$192.855.491.431	-\$2.009.069.496	129,16
CÓRDOBA DPTO	\$298.476.341.307	\$292.802.219.611	-\$5.674.121.696	196,10
CHOCÓ	\$155.227.898.762	\$149.309.979.115	-\$5.917.919.647	100,00
Total general	\$7.083.986.612.948	\$7.291.857.065.798	\$206.864.843.931	

Fuente: Contraloría General de la República. 2015. Informe Regalías.

en el área metropolitana de Bucaramanga que tiene un valor de COP\$45.000 millones, de acuerdo con datos de la Gobernación de Santander; y la baja eficiencia y el despilfarro en el gasto, entre otros.

Gráfico 2. Número de Entidades Territoriales Cobijadas con la Medida de Suspensión de Giro por Departamentos



Fuente: DNP. Regalías. SMSCE .2015.

La práctica de la corrupción tiene que ver también con la debilidad en los procesos de seguimiento y en el control social por parte de las comunidades. En 2015, un estudio de la Universidad Nacional sobre las regalías (Facultad de Economía, p. 21), señala que, a pesar de los esfuerzos del DNP por incrementar la capacidad y extensión del SMSCE, sólo el 40% de las alcaldías tienen acceso a los datos que registra, a lo que se añade la estructura compleja para la comprensión por parte de los funcionarios y las entidades territoriales. También se registran discrepancias en las cifras y estadísticas reportadas por los informes de monitoreo y aplicaciones, como el mapa de regalías, que contribuyen a la confusión en los datos.

Por el lado de la comunidad, el acceso a la información también ha sido reducido así como la acción de fiscalización y seguimiento a los proyectos implementados con regalías. Esta situación se ha generalizado con la práctica del gobierno de centralizar los controles y los problemas de comunicación con los municipios y departamentos, contribuyendo así a aumentar el clima de desconfianza entre ambas partes. Por último, tal como lo indican los datos de los organismos de control, la transparencia en la entrega de la información es baja, tanto por las debilidades propias en las redes tecnológicas y de capacidad humana como por la falta de interés de una proporción significativa de entidades territoriales, que “ven los reportes sobre las inversiones y los proyectos ejecutados como una obligación incómoda que realizan de manera improvisada y no como una práctica que contribuye a aumentar la eficiencia del sistema” (El Tiempo; 2015, p. 9).

Como se aprecia, los retos establecidos por el gobierno nacional frente a la corrupción en la

gestión de las regalías siguen vigentes luego de los primeros años de implementación del SGR. Hoy en día es más evidente que la solución se debe buscar en una política integral que además de normas y decretos reglamentarios tiene que ver entre otros elementos con la promoción de la cultura de la legalidad, la transparencia y el acceso a la información, la comunicación constante y en forma oportuna entre las diferentes entidades del Estado y la comunidad, la autorregulación ciudadana y el ejercicio del control preventivo y sancionatorio de manera eficaz y pertinente.

5. Algunas propuestas para el SGR

En la actualidad, existen varias propuestas para reformar el sistema de regalías vigente, con menos de cinco años de implementación. Las razones están ligadas al comportamiento de la distribución y la disminución de los recursos en las entidades territoriales productoras que no han sido compensadas por los fondos creados; también se encuentran sectores políticos que están inconformes con las actuaciones de los OCADS y con la forma como el gobierno ha liderado el SGR. Por el lado de las asociaciones de departamentos y municipios se reclama mayor autonomía y participación en las decisiones y en la determinación de las áreas de inversión. Lo cierto es que de prosperar estas iniciativas, el país se vería enfrentado a la acción simultánea de tres modelos de administración y distribución de los recursos: el anterior que todavía tiene saldos pendientes, el esquema vigente y un nuevo sistema, lo que en términos prácticos sería el peor escenario para las entidades del gobierno nacional y las regiones.

En el marco de este trabajo se considera que la mejor vía es centrarse en corregir los fallos

del SGR para contribuir a los propósitos que el gobierno ha establecido en materia de desarrollo y el cierre de brechas regionales, la eficiencia en los proyectos, el buen gobierno y el beneficio equitativo de los municipios y departamentos. Para ello, es evidente que se requiere un cambio en la orientación y en el esquema de distribución de las regalías. La experiencia de los últimos años ha demostrado que la falta de diálogo del gobierno nacional con alcaldes, gobernadores y la población, y la tendencia a la centralización de las decisiones es una de las explicaciones para la proliferación de las economías ilegales, la pobreza y la desigualdad territorial. Entre los temas que deben ser parte de una agenda nacional-local están las políticas de desarrollo y competitividad rural, las formas de intervención en el territorio, el fortalecimiento de la descentralización y los esquemas de asociación y cofinanciación de apuestas productivas, a través de los OCADS creados, promoviendo su transformación como escenarios de encuentro, concertación y de construcción colectiva, además de fortalecer su capacidad de respuesta en la aprobación de iniciativas presentadas.

También es urgente fortalecer el papel de las autoridades territoriales y la sociedad tanto en la formulación de proyectos como en la gestión de los mismos, el avance y la extensión de los mecanismos e instancias de control y seguimiento a la operación del sistema, y la incentivación de áreas prioritarias de desarrollo para el país, ligadas a la ciencia, la educación, las alternativas de producción y de generación de valor, la sostenibilidad del territorio. Estas áreas además de estar relacionadas con el Plan de Desarrollo Nacional 2014-2018, constituyen

los instrumentos esenciales para generar las condiciones que requiere la construcción de la paz duradera en Colombia.

En cuanto a la ciencia, la tecnología y la innovación es importante entender que los proyectos de regalías tienen una orientación diferente –principalmente apoyar el desarrollo de los territorios mediante el uso y apropiación de la CyT y la creación de capacidades– mientras que los proyectos apoyados por Colciencias buscan la generación de conocimiento y el desarrollo de innovaciones con altos estándares de calidad y excelencia. A pesar de esto, ambos requieren de una política integral que defina niveles de articulación y fomento de la investigación y la producción de conocimiento en el nivel regional, la creación de unidades y centros territoriales dedicados al fomento de la ciencia y la apropiación tecnológica, la reglamentación y el funcionamiento del OCAD creado para la gestión de proyectos, la generación de condiciones para vincular a la academia en la discusión sobre el énfasis que se debe dar a las áreas de inversión y la vinculación del sector privado, entendiendo que también se debe establecer la relación con la producción económica, conservando el interés por la deuda social, territorial y ambiental que existe en el país. Aquí también se requiere mejorar los procesos de información, comunicación y transparencia para eliminar los costos de transacción y las demoras en las decisiones que deben ser tomadas en este campo.

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. Esta decisión tiene que ver con la equidad territorial, social e intergeneracional que promueve el gobierno en diferentes escenarios, así como con el cumplimiento de las obligaciones constitucionales del Estado en la administración y la gestión de los recursos naturales no renovables.

Por último, está la decisión sobre las partidas asignadas al Fondo de Ahorro y Estabilización,

que exige al país un consenso sobre las inversiones que será necesario realizar para el desarrollo en la etapa de declive del énfasis extractivista. En la actualidad, el país no cuenta con un conocimiento e información sobre este tema y el debate se acentúa con la disminución de los ingresos provenientes de la minería y los hidrocarburos. Además, hay que decir que el país no tiene una experiencia positiva en el manejo de períodos que dejaron buenas ventas de bienes primarios y sus efectos de volatilidad macroeconómica y períodos posteriores de recesión, para los cuales no se contaba con alternativas de choque y de incentivos de la producción nacional.



CAPÍTULO 5

**Chocó: por una
política minera con
autonomía territorial**

¿Podrían las autoridades y la comunidad chococana demandar al Estado colombiano por la depredación ambiental y las consecuencias sociales y económicas generadas en su territorio por el paso de una locomotora minera insaciable, legal e ilegal, sobre cuyas principales determinaciones de control, erradicación, titulación y fiscalización se adoptan en Bogotá? Muy probablemente sí y estarían en todo su derecho.

Justificaría una decisión de esa naturaleza el centralismo excluyente de la política minera que castra cualquier posibilidad de manejo de quienes desde el territorio están limitados a sufrir las consecuencias de las locomotoras mineras en todas sus expresiones, a ver pasar las dragas y retroexcavadoras por sus principales ríos, a observar el daño ambiental, a sufrir el caos social y la eterna extracción de la riqueza del departamento. Desde luego que las autoridades locales tienen también una cuota importante de responsabilidad en los hechos mencionados, así como la Corporación Autónoma de Chocó – Codechocó- pero el grueso de las decisiones provienen de la capital del país y, por tanto, de las autoridades del orden nacional.

¿De quién depende la titulación a la gran minería y los programas de legalización o formalización de los pequeños y medianos mineros; el control y seguimiento de las áreas protegidas, incluidas las reservas de la Ley 2 de 1959; la defensa de los derechos de las comunidades étnicas; la lucha contra la minería ilegal/criminal, y la presencia ilegal de mineros peruanos y brasileños?. Del Ministerio de Minas y Energía y la Agencia Nacional de Minería; del Ministerio de Ambiente y las CAR; del Ministerio del Interior; del Ministerio

de Defensa; y de la Policía y el Ministerio de Relaciones Exteriores, respectivamente.

La ausencia de la autoridad nacional en el territorio y su incapacidad para hacer cumplir sus propias normas se traducen en una falta absoluta de gobernanza. Contrasta el centralismo ineficaz con la competencia no reconocida de las Entidades Territoriales para decidir sobre el uso de sus territorios, establecida por la propia Constitución Nacional y las leyes reglamentarias que reconocen su autonomía, y el desconocimiento de los principios superiores que regulan la relación gobierno central y gobiernos locales.

El Gobierno Nacional tuvo en sus manos la posibilidad de revertir esta situación con la Sentencia C-123 de 2014 de la Corte Constitucional. Desafortunadamente, la autoridad minera desvirtuó la Sentencia con el decreto 2691 de 2014, en el que diseñó un incumplible procedimiento para las entidades territoriales, remodeló el artículo 37 del Código de Minas vigente, profundizó el modelo centralista extremo, subordinó a otras autoridades del mismo nivel y eliminó la autonomía territorial en materia minera desconociendo mandatos superiores y derechos fundamentales de los ciudadanos, como el derecho a un ambiente sano.

La inconformidad de las autoridades locales y de representantes de la comunidad con el actual estado de cosas ha llevado a preguntarse ¿y qué podemos hacer?, y la respuesta no se ha hecho esperar: trabajar en una propuesta que, enmarcada en los mandatos constitucionales y legales, con una visión de largo plazo y la asunción de que la biodiversidad es la mayor riqueza

del departamento, sus autoridades puedan participar con mayor autonomía y responsabilidad en la planeación y desarrollo de la minería en el departamento.

El propósito de este documento es presentar un diagnóstico general de la minería en el Chocó, sus antecedentes regulatorios, el desarrollo normativo y la desarticulación institucional, los impactos de la minería, una propuesta integral en el marco de una política autónoma con sus fundamentos constitucionales y legales, y algunos aspectos concretos de una nueva visión de la minería en el Departamento.

1. Diagnóstico minero, ambiental y étnico del Departamento

El departamento de Chocó sintetiza en 44.500 kilómetros cuadrados de territorio situaciones y problemáticas ambientales, sociales, económicas y de orden público que quizá sin la misma intensidad y simultaneidad se registran en otras entidades territoriales del país. De ahí que su complejidad no pueda reducirse al simple análisis del fenómeno de minería informal / ilegal / criminal, o de titulación formal.

Un análisis integral aborda el abandono oficial, el centralismo desmesurado, la debilidad institucional, el cruce de instrumentos de protección ambiental y su implementación conflictiva con otras figuras que reconocen derechos a las comunidades étnicas, la enorme riqueza ambiental, los recursos mineros, poderosos intereses de inversionistas nativos y foráneos en el sector, la presencia de organizaciones legales e ilegales que persiguen rentas extraordinarias, los títulos de



las grandes empresas mineras, la corrupción y la violenta dinámica de grupos armados al margen de la Ley que desarrollan actividades vinculadas al tráfico de drogas, contrabando de armas y lavado de activos.

El auge en la última década de la minería informal e ilegal, que incluye la llamada criminal, comenzó con el boom de precios de los minerales en los años 2002 – 2003, el cual generó impactos colaterales de gran envergadura sobre el medio ambiente, los tejidos sociales, la economía y el orden público, entre otros, agudizó los conflictos interinstitucionales y enfrentó el creciente centralismo con la autonomía de las entidades territoriales consagrada en la Constitución de 1991. Salvo los proyectos de gran minería impulsados por el Estado, los demás aspectos del sector extractivo se manejan de manera residual, entre ellos, los programas de legalización y formalización que fracasan recurrentemente desde el lanzamiento del primero de ellos en 1969.



El boom de precios reconfiguró el mapa minero del país y nuevos actores emergieron como consecuencia de fenómenos de mutación, simbiosis y connivencia vividos en las zonas mineras. Sin un suficiente conocimiento de este fenómeno, los últimos gobiernos decidieron enfrentar la situación por la vía de la represión; enredado en una maraña de conceptos y definiciones, la autoridad minera parte de un diagnóstico que ignora su enorme cuota de responsabilidad por su centralismo excluyente, la ausencia del territorio y de gobernabilidad, la tradición de los pequeños y medianos mineros y aspectos sociales inherentes, como que ésta es una actividad de subsistencia para miles de chocoanos y chocoanas sin oportunidades.

La presencia de dragas y retroexcavadoras en el departamento de Chocó se remonta a las décadas de los 80's y 90s, pero este tipo de minería cobró inusitado impulso a partir

del alza de los precios del oro en el mercado internacional en los años 2002-2003. El mapa minero departamental se reconfiguró también. Grupos de barequeros conniven con las retroexcavadoras, los pequeños y medianos mineros mutaron a medios mecanizados de mayor poder, los inversionistas nativos y foráneos (antioqueños y del interior del país), se asociaron con mineros del Chocó para extraer el oro en mayores volúmenes y a su alrededor emergieron bandas armadas dedicadas a la minería criminal o a extorsionar a los mineros informales; todo ello encajonado en una enorme caja negra donde la riqueza se evade del departamento en cadenas grises de comercialización, venta de mercurio, tráfico de combustibles, retroexcavadoras e insumos para la actividad.

Tampoco se observa entre algunas autoridades y la población mayor sentido de pertenencia por la riqueza del departamento, ni un sector local que exprese abiertamente una opinión respecto al estado de cosas, que asuma la defensa de lo público y proponga acciones para tomar el control del sector extractivo y hacer de su riqueza un vehículo de desarrollo económico y bienestar social. Se destaca, eso sí, el interés reciente de la Secretaría de Desarrollo Económico de la Gobernación de adentrarse en el conocimiento de la problemática y su disposición a trabajar por cambiar el rumbo de la minería chocoana.

Obviamente no es fácil pensar en propuestas para el departamento, no solo por la proliferación de actores en el territorio y la expresión disímil de intereses, sino por la complejidad misma de las normas oficiales mineras, ambientales y étnicas que coexisten

y chocan, y que, si bien no representan un obstáculo para la locomotora de la minería informal / ilegal - criminal, sí constituyen una traba administrativa en la búsqueda de soluciones de mediano y largo plazo.

2. Antecedentes regulatorios

Un repaso a las leyes y decretos expedidos en materia minera, ambiental y de comunidades étnicas deja ver en primer lugar un largo recorrido normativo que no se conoce o aplica, que contiene contradicciones normativas y que se refiere a situaciones que ya no existen en la realidad. Veamos cual ha sido la evolución de esas normas en las últimas décadas.

Régimen legal minero

Decreto 2655 de 1988

Las comunidades indígenas y de negritudes tenían el derecho de prelación sobre la explotación de yacimientos en sus territorios, para lo cual existía la licencia especial que se otorgaba una vez delimitada la Zona Minera Especial (ZME); había prerrogativas especiales a las cooperativas mineras y la obligación del Ministerio de Minas y Energía (MME), de ejecutar programas de asistencia técnica, capacitación y fomento minero que incluían a las comunidades étnicas.

En cuanto a la regulación para la pequeña y mediana minería, se permitía el uso de dragas de hasta 8 pulgadas y con motobombas de hasta 16 HP, y únicamente se les exigía estar inscritos ante la alcaldía. Autorizaba el barequeo en lechos y playas de los ríos y en otros terrenos aluviales, excepto en zonas restringidas para la minería.



Ley 685 de 2001

Es el Código de Minas vigente que reunió en un único cuerpo normativo todos los aspectos de la actividad minera, entre ellos los relativos a la extracción de recursos no renovables en resguardos indígenas y Consejos Comunitarios. Destacamos textualmente los artículos más importantes para el análisis y presentación de este trabajo.

Artículo 34. Zonas Excluíbles de la Minería. No podrán ejecutarse trabajos y obras de exploración y explotación minera en zonas declaradas y delimitadas conforme a la normatividad vigente como de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables o del ambiente y que, de acuerdo con las disposiciones legales sobre la materia, expresamente excluyan dichos trabajos y obras.



Artículo 35. Zonas de minería restringida. F) En las zonas constituidas como zonas mineras indígenas siempre y cuando las autoridades comunitarias, dentro del plazo que se les señale, no hubieren ejercitado su derecho preferencial a obtener el título minero para explorar y explotar con arreglo al capítulo XIV de este Código. G) en las zonas constituidas como zonas mineras de comunidades negras siempre y cuando las correspondientes autoridades comunitarias, no hubieran ejercitado su derecho preferencial a obtener el título minero para explorar y explotar con arreglo al capítulo XIV de este Código. H) en las zonas mineras mixtas.

Artículo 122. Zonas Mineras Indígenas. La autoridad minera señalará y delimitará, con base en estudios técnicos y sociales, dentro de los territorios indígenas, zonas mineras indígenas dentro de las cuales la exploración y explotación del suelo y subsuelo deberán ajustarse a las disposiciones especiales del presente

capítulo sobre protección y participación de las comunidades y grupos indígenas asentados en dichos territorios.

Toda propuesta de particulares para explorar y explotar minerales dentro de las zonas mineras indígenas será resuelta con la participación de las comunidades indígenas y sin perjuicio del derecho de prelación que se consagra en el artículo 124 del presente Código (subrayado fuera del texto).

Artículo 124. Derecho de prelación de grupos indígenas. Las comunidades y grupos indígenas tendrán prelación para que la autoridad minera les otorgue concesión sobre los yacimientos y depósitos mineros ubicados en una zona minera indígena. Para uno o varios minerales.

Artículo 125. Concesión. Se otorgará a solicitud de la comunidad o grupo indígena y en favor de ésta y no de las personas que la integran. Esta concesión no podrá ser transferible.

Artículo 126. Acuerdos con terceros. Las comunidades o grupos indígenas que gocen de una concesión dentro de la zona minera indígena, podrán contratar la totalidad o parte de las obras y trabajos correspondientes, con personas ajenas a ellos.

Artículo 130. Las comunidades negras. Las comunidades negras a las que se refiere la ley 70 de 1993 y demás leyes que la modifiquen, amplíen o sustituyan, para los efectos de este Código, son también

grupos étnicos en relación con los cuales, las obras y trabajos mineros se deberán ejecutar respetando y protegiendo los valores que constituyen su identidad cultural y sus formas tradicionales de producción minera. Este principio se aplicará en cualquier zona de territorio nacional donde se realicen los trabajos de los beneficiarios de un título minero, siempre y cuando estas áreas hubiesen sido poseídas en forma regular y permanente por una comunidad o grupo negro.

Artículo 131. Zonas mineras de Comunidades negras. Dentro de los terrenos baldíos riverseños, adjudicados por el INCORA como propiedad colectiva de una comunidad negra, a solicitud de ésta, la autoridad minera podrá establecer zonas mineras especiales y establecerá la extensión y linderos de dichas zonas. *Dentro de estas zonas la autoridad concedente a solicitud de la autoridad comunitaria otorgará concesión como titular a la aludida comunidad y no a sus integrantes individualmente considerados (Cursivas fuera del texto).*

Artículo 133. Derecho de prelación de las comunidades negras. Las comunidades negras *tendrán prelación para que la autoridad minera les otorgue concesión sobre los yacimientos o depósitos mineros ubicados en una zona minera de comunidad negra.* Podrá comprender uno o varios minerales (Cursivas fuera del texto).

Artículo 135. Acuerdos con terceros. La comunidad o grupos negros que gocen



de una concesión dentro de la zona minera indígena de comunidades negras, podrán contratar la totalidad o parte de las obras y trabajos correspondientes con personas ajenas a ellos.

Artículo 136. Promoción y autoridad minera. La autoridad minera cuando se trate de la formulación y desarrollo de proyectos mineros en zonas indígenas y de comunidades negras podrá prestar asistencia técnica en materia de exploración, elaboración de planes mineros desarrollo de éstos, siempre y cuando dichos proyectos sean adelantados por dichas comunidades. De igual manera, podrá prestar apoyo en materia de promoción y legalización de las áreas.

Artículo 155. Barequeo. Dice que es una actividad popular en terrenos aluviales la cual será permitida con las restricciones señaladas más adelante. Define la actividad como aquella que se limita al lavado de arenas por medios manuales sin ninguna ayuda de maquinaria o

medios mecánicos y con el objeto de separar y recoger metales preciosos contenidos en dichas arenas.

Artículo 156. Requisitos del barequeo. Inscripción en las alcaldías y permiso de los propietarios de predios cuando esta actividad se realice en terrenos de particulares.

Artículo 158. Zonas de Comunidades Negras. En los terrenos aluviales declarados como zonas mineras de comunidades negras solo podrán practicar el barequeo los vecinos del lugar autorizados por los alcaldes, que pertenezcan a la comunidad en cuyo nombre se constituyó la zona minera de comunidades negras. En estos casos el alcalde obrará en coordinación con las autoridades de las comunidades beneficiarias de la zona minera.

Normativa Ambiental

Ley 2 de 1959

Para el desarrollo de la economía forestal y la protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre, el gobierno nacional estableció en ese año las llamadas Zonas Forestales Protectoras y Bosques de Interés General, entre ellas:

Zona de Reserva Forestal del Pacífico. El Gobierno, por medio del Ministerio de Agricultura, autorizó en estas zonas la formación de Distritos de Conservación y la determinación, junto con los propietarios de las tierras, de un plan para el manejo racional de la tierra. Señaló además que *algunas áreas*

podrían ser sustraídas exclusivamente para actividades agrícolas.

Parques Nacionales Naturales. Con el objeto de conservar la flora y fauna, declaró en la Ley la creación de Parques Nacionales Naturales, *en los cuales quedó prohibida la adjudicación de baldíos, la venta de tierras, la caza, pesca y toda actividad industrial, ganadera o agrícola, distinta a la del turismo.*

Reservas integrales biológicas. Agregó que dentro de las zonas de Ley 2ª podían crearse reservas integrales biológicas; que los nevados y las áreas que los circundan debían hacer parte de los Parques Nacionales Naturales, los cuales declaró de utilidad pública. El gobierno podrá expropiar las tierras o mejoras de particulares que en ellas existan.

Buena parte del territorio Chocoano hace parte de la Reserva Forestal del Pacífico y, por tanto, está sujeta a las limitaciones expuestas por la Ley, entre ellas, que solamente puede haber exclusiones para actividades agrícolas y que la actividad minera quedó excluida definitivamente de los Parques Nacionales Naturales.

Ley 99 de 1993

Ordenó la creación de la Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó – Codechocó, determinó sus funciones "para el manejo adecuado del singular ecosistema chocoano y el aprovechamiento sostenible racional de sus recursos renovables y no renovables", así como la composición del Consejo Directivo, conformado, entre otros, por el Ministro de Ambiente o su delegado, y el Gobernador del Departamento.

Normativa Étnica

Convenio OIT 169 de 1989 y Ley 21 de 1991

El Convenio OIT 169, instrumento jurídico internacional que trata específicamente de los derechos de los pueblos indígenas y tribales, fue ratificado en Colombia a través de la Ley 21 de 1991; en particular, sobre el tema objeto de este análisis la norma adopta las siguientes determinaciones:

Artículo 6. *Consultar a los pueblos interesados*, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarlas directamente; b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en las mismas medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles, en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan. Las consultas llevadas a cabo deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el *consentimiento* acerca de las medidas propuestas.

Artículo 7. Los pueblos interesados deberán tener el derecho a decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo



económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarlos directamente.

Artículo 13. Tierras. Al aplicar las disposiciones de esta parte del Convenio, los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación.

La utilización del término “tierras” en los artículos 15 y 16 deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera.

Artículo 15. Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse



especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos. En caso de que pertenezcan al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serán perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en su tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado esas actividades.

El Convenio 169 y la Ley 21 de 1991 que lo vincula al ordenamiento jurídico nacional establecen los derechos de las comunidades

étnicas sobre sus tierras, a decidir sobre sus prioridades y la consulta que deben adelantar los gobiernos cuando se trata sobre los recursos mineros en sus territorios. Dado que también en Chocó existen resguardos indígenas y territorios colectivos de afrodescendientes, estas normas crean condiciones especiales para el desarrollo de la actividad minera en buena parte de ese departamento.

Ley 70 de 1993

Esta Ley desarrolla el artículo 55 transitorio de la Carta Política de 1991 y ordena al Gobierno Nacional aprobar una ley que reconozca a las comunidades negras “que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción, el derecho a la propiedad colectiva sobre las áreas que habrá de demarcar la misma Ley”. Entre sus aspectos más importantes la ley reconoce el derecho de las comunidades afrocolombianas a solicitar el título colectivo de las tierras que ocupan (Capítulo 3), los cuales son inajenables, inembargables e imprescriptibles.

Las Tierras de Comunidades Negras no comprenden los recursos naturales renovables y no renovables, las tierras de los resguardos indígenas legalmente constituidos y las áreas de parques nacionales, entre otros. A la propiedad colectiva le es inherente una función ecológica (prácticas ambientales sostenibles).

El artículo 26 establece que, según los lineamientos de la Constitución Política, los Recursos Naturales son propiedad del Estado, pero, previa solicitud de los interesados, el

Ministerio de Minas y Energía podrá delimitar dentro de los territorios colectivos Zonas Mineras de Comunidades Negras.

Según el Artículo 27, las comunidades negras gozarán del derecho de prelación para que el Gobierno, a través del Ministerio de Minas y Energía, les otorgue licencia especial de exploración y explotación en zonas mineras de comunidades negras sobre los recursos naturales no renovables tradicionalmente aprovechados por tales comunidades. Sin embargo, la licencia especial, podrá comprender otros minerales con excepción del carbón, minerales radioactivos, sales e hidrocarburos.

De estas normas se desprende que los Recursos Naturales No Renovables (RNNR), aun en los territorios declarados en favor de las comunidades afrodescendientes, pertenecen al Estado y que es necesario, para poder explotarlos, solicitar la conformación de Zonas Mineras, ejercer el derecho de prelación frente a terceros y tener una licencia especial de exploración y explotación.

Años después fue expedido el Decreto 2372 de julio de 2010, por el cual se reglamenta el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), las categorías y los procedimientos generales. Se define este sistema como el conjunto de áreas protegidas, los actores sociales e institucionales y las estrategias e instrumentos de gestión que las articulan. Hacen parte de él el Sistema de Parques Nacionales Naturales, las Reservas Forestales Protectoras, Los Parques Nacionales Regionales, los Distritos de Manejo Integrado, los Distritos de Conservación de Suelos, las áreas de recreación y las reservas naturales de la Sociedad Civil (Áreas protegidas privadas).



La Resolución 1926 de diciembre de 2013 "adopta la zonificación y el ordenamiento de la Reserva Forestal del Pacífico, establecida en la Ley 2 de 1959". Esta Reserva Forestal tiene una extensión aproximada a 8.069.756 hectáreas, de las cuales 3.552.424 hectáreas pertenecen a Chocó.

3. Desarrollo normativo y desarticulación institucional

La descripción de normas mineras, ambientales y de comunidades étnicas permite observar el desarrollo no coordinado de reglas, es decir, disposiciones oficiales fragmentadas correspondientes a las funciones propias de diversas autoridades pero sin una visión global coherente ni el ejercicio de una planeación gubernamental de largo plazo que le proporcione sostenibilidad al sector.

Un ejemplo de la capacidad de improvisación y debilidad institucional que facilita el imperio de intereses particulares en la normativa

minera fue la aprobación en el Congreso de una reforma al Código de Minas de 2001, a través de la Ley 1382, la cual fue declarada con exequibilidad temporal (dos años), por la Corte Constitucional; en ella fue introducido un artículo que rezaba de la siguiente forma:

ARTÍCULO 30°. En los departamentos contemplados en el artículo 309 de la Constitución nacional y en el Chocó, donde existe la pequeña minería, mediante el método de mini dragas de motores hasta de 60 caballos de fuerza, el Estado les dará especial protección para la continuidad en el ejercicio de esta tarea y tendrá un plazo de hasta dos (2) años contados a partir de la vigencia de la presente ley, para legalizar dicha actividad.

El Congreso aceptó la inclusión a última hora de este artículo y el presidente Santos sancionó la Ley sin ningún inconveniente. Posteriormente, este artículo fue derogado en la Ley 1450 de 2011 – Ley del Plan de Desarrollo, pero transcurrieron varios meses en los cuales las dragas y dragones circularon por los ríos chocoanos sin que las autoridades pudiesen hacer absolutamente nada, pues la ley ordenaba darles protección especial. Increíblemente hoy, pese a la prohibición expresa, continúan circulando por el departamento, como si se mantuvieran su protección especial.

La problemática minera del departamento de Chocó tiende a hacerse más compleja aún por las decisiones del gobierno del presidente Juan Manuel Santos y la descoordinación entre las autoridades minera y ambiental en los últimos cuatro años. El artículo 108 de la Ley

del Plan 2010-2014 señaló que: 1) la autoridad minera determinará los minerales de interés estratégico, 2) que respecto de ellos podrá delimitar áreas especiales, 3) que sobre ellas no recibirá nuevas propuestas ni suscribirá contratos de concesión minera y 4) que estas áreas serán entregadas en contratos de concesión especiales, mediante procesos de selección objetiva, en la que los interesados podrán ofrecer contraprestaciones económicas más allá de las regalías de Ley.

La forma como las autoridades mineras y ambientales reglamentaron el artículo 108 de la Ley 1450 de 2011, es contradictoria: de un lado, la autoridad minera persistió en su modelo de desarrollo extractivista y, de otro, la autoridad ambiental intentó detener su avance. El Ministerio de Minas y Energía (MME), definió los minerales de interés estratégico, entre ellos, oro, platino, cobre, carbón metalúrgico y térmico, y coltan¹, y luego delimitó y declaró 313 bloques o polígonos², como Áreas Estratégicas Mineras en un total de 2,9 millones de hectáreas, en su gran mayoría correspondientes a los departamentos de Nariño y Putumayo, y en menor grado a Chocó³.

Esta misma resolución señaló que de esas áreas fueron excluidos los parques nacionales y regionales naturales, las zonas de reserva forestal protectora, los ecosistemas de páramo, los humedales RAMSAR, las zonas mineras indígenas y zonas mineras de comunidades afrodescendientes, las áreas con inversión del Estado (artículo 355 del CM), las reservas

¹ Resolución 18 0102 de enero de 2012.

² Resolución 18 0241 de febrero de 2012.

³ Resolución 045 de 2012 de la Agencia Nacional de Minería.

especiales (Artículo 31 del CM), y las áreas correspondientes a programas de legalización minera, pero no excluyó los resguardos indígenas, ni los títulos mineros y las solicitudes de contratos de concesión hechas con anterioridad a la expedición de esta norma.

Es clara en consecuencia la intención de la autoridad minera de facilitar e impulsar el desarrollo de la gran minería en las Áreas Estratégicas Mineras. Se estableció un plazo de cinco años, a partir de la expedición de la Resolución, para adelantar los procesos de selección objetiva y suscribir los contratos de concesión especial.

El presidente Santos en la Cumbre de Rio + 20

El 21 de julio de 2012, el Presidente Juan Manuel Santos sorprendió al mundo al señalar en la Conferencia de Rio + 20 que “los colombianos somos custodios de una buena parte del patrimonio mundial de agua, de bosques y suelos fértiles, para garantizar el bienestar de la humanidad”, y que para actuar en consecuencia su gobierno había declarado el día anterior “un área estratégica minera de 17,6 millones de hectáreas para garantizar la minería sostenible en una región de altísima biodiversidad”⁴. Un día después de la intervención presidencial, la Agencia Nacional de Minería (ANM) delimitó 202 bloques o polígonos en un área de 17,6 millones de hectáreas en los departamentos de Amazonas, Guainía, Guaviare, Vaupés y Chocó^{5,6}.

4Palabras del Presidente, Juan Manuel Santos, en la Conferencia de Rio + 20. (21 de junio de 2012). Sistema Informativo del Gobierno.

5Resolución 0045 del 22 de junio de 2012.

Las resoluciones 180241 del MME y 0045 de la ANM fueron

Ordenar el territorio en función de una actividad que genera grandes impactos sobre el medio ambiente, señalando además que es una actividad sostenible y de utilidad pública e interés social, es un razonamiento bastante cuestionable. Lo más grave del asunto es que estas Áreas Estratégicas Mineras (AEM) se traslapan con resguardos indígenas, zonas forestales de la Ley 2 de 1959 y con algunos Parques Nacionales Naturales.

La falta de información detallada de estas Áreas no permite elaborar un mejor análisis de la decisión y de sus consecuencias; sin embargo, el Gobierno Nacional aspiraba a entregar estas áreas mediante procesos de selección objetiva. Pero siempre la improvisación tiene un costo.

Tabla 1. Areas Estratégicas Mineras

Actos Administrativos	Bloques	Superficie
Resolución 180241-2012/ MME	313	2,9 millones de H
Resolución 0045-2012 / ANM	202	17,5 millones de H
Total	515	20,4 millones de H

Informe de Gestión 2013. Agencia Nacional de Minería.

Primero, el Tribunal Administrativo de Antioquia validó en octubre de 2014 el fallo del Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Quibdó y ordenó la suspensión de 16 bloques mineros por violar su derecho fundamental a la consulta previa. Esto significa que será en los tribunales donde se defina la supremacía de los derechos fundamentales sobre una actividad ordinaria,

demandadas por organizaciones indígenas ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca. La tutela fue aceptada y el Tribunal abrió el 25 de septiembre de 2013 un espacio para que otros actores hagan sus manifestaciones correspondientes.



pero privilegiada por los gobiernos que la siguen considerando de utilidad pública e interés social.

En segundo lugar, en mayo de 2015 el Consejo de Estado, respondiendo a una demanda de organizaciones sociales, suspendió la iniciativa del gobierno y ordenó que antes de declarar esas 20,4 millones de hectáreas como AEM, debía surtir un proceso de consulta previa. De esta forma, la llamada Ronda Minera 2015, que buscaba emular las rondas de hidrocarburos, quedó suspendido hasta nueva orden. Se destaca, eso sí, la recurrente caída de normas mineras por falta de consulta previa en el Consejo de Estado. Recordemos que por esta misma razón se cayó la Ley 1382 de 2010 que reformaba el Código de Minas.

La autoridad ambiental contra-ataca

El siguiente episodio del cruce de normas entre autoridades prosiguió con la suspensión de trámites para la sustracción áreas de la Reserva Forestal, Ley 2ª de 1959, para

actividades mineras hasta zonificar y ordenar la Reserva. La Resolución⁷ no fija fecha límite y dejó en el limbo las AEM declaradas por la autoridad minera.

Posteriormente, apoyado en el principio de precaución, en lo establecido en el artículo 34 del Código de Minas y ante la inminencia de reapertura de la ventanilla para la recepción de solicitudes mineras, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), expidió la resolución 1374 de junio de 2013 anunciando la creación de Reservas de Recursos Naturales (RRN) sobre las cuales la autoridad minera no podría otorgar títulos mineros. Para la declaración definitiva de área de exclusión minera, la autoridad ambiental debía realizar los estudios pertinentes en un plazo de un año, prorrogable por otro más.

Aunque se trata de una norma bien intencionada para la preservación de la biodiversidad del Amazonas y Chocó, es absolutamente tardía, pues sobre ella la autoridad minera ya había entregado títulos mineros a particulares⁸, y las otras locomotoras, la de la minería informal y la minería ilegal – criminal avanzan también extrayendo oro, coltán, uranio y tungsteno, entre otros.

Sin embargo, el deber supremo de la autoridad minera es mantener a fondo el acelerador de la locomotora de la gran

⁷ Resolución 1518 del 31 de agosto de 2012. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

⁸La autoridad ambiental ha entregado 38 títulos mineros en Parques Nacionales Naturales. El caso más emblemático tiene que ver con la firma canadiense Cosigo Resources, que tiene tres títulos en el Amazonas, uno de ellos en el parque Nacional Yaigójé-Apaporis, pese a que en la zona existen pequeños mineros tradicionales y a que la autoridad minera tenía ya en el 2009, cuando se entregaron los títulos, información sobre la declaración de este parque por parte de la autoridad ambiental.

minería. El Gobierno Nacional expidió en agosto de 2013 el documento CONPES 3762, “Lineamientos de Política para el Desarrollo de Proyectos de Interés Nacional y Estratégicos – PINES”, en el que ordena la creación de un régimen regulatorio especial para proyectos de infraestructura, hidrocarburos y minería. Se busca aligerar y agilizar trámites en materia de licencias ambientales, las audiencias públicas, consultas previas, revisión de linderos de resguardos coloniales y expropiación de predios para destrabar proyectos de la locomotora oficial minera. Algunos de estos llamados cuellos de botella del “progreso”, ya fueron reglamentados, entre ellos la licencia ambiental “expresa” mediante el Decreto 2820 de 2014⁹.

4. Impactos por dimensiones

La actividad minera en el departamento de Chocó se concentra en las regiones de la Cuenca del río San Juan y en la parte alta y media de la cuenca del río Atrato¹⁰ y se desarrolla principalmente a través del barequeo, también conocido como minería artesanal, pequeña y mediana minería (semi-mecanizada) y minería mecanizada (con dragas y retroexcavadoras). A continuación se examina el impacto del estado de cosas descrito sobre varias dimensiones: minera, ambiental, socio-económica y étnica.

Dimensión minera

La minería de oro fue por siempre una actividad de subsistencia para los chocoanos, una tradición de padres a hijos en zonas

ribereñas. Sin embargo, las primeras dragas aparecen en sus ríos desde la década de los ochenta, algunas operadas por nativos financiados por inversionistas del interior del país, y luego por brasileños con su experiencia en la fabricación, mantenimiento y operación de dragas.

La zona productora de oro más importante es el San Juan y los municipios del medio Atrato, donde la mayoría de los habitantes viven de este oficio o de actividades conexas a la minería. En el alto Baudó, zona de vocación agrícola, no hay títulos mineros; sin embargo se registra un alto volumen de producción de oro. De acuerdo con la información suministrada por la Agencia Nacional de Minería al IIAP, la autoridad minera ha entregado 242 títulos mineros a particulares, 20 de los cuales a Consejos Comunitarios en la modalidad de contratos de concesión. Estos títulos, como se sabe, requieren de licencia ambiental y de consulta previa cuando se encuentren en zonas de comunidades étnicas.

La explotación aurífera es rentable, pero con el alza de los precios del oro en el mercado internacional se intensificó la actividad, primero en las regiones donde se tenía conocimiento de la existencia del mismo y luego se fue extendiendo a otras áreas y municipios con potencial. El auge impulsó el comercio y transporte, y la actividad se extendió al margen de una autoridad minera y ambiental inexistente, y por supuesto de la normativa sectorial.

La dinámica reconfiguró el mapa minero departamental: a los mineros ancestrales, con garantía en la misma ley, se sumaron mineros llegados de otras regiones del país; los nativos

⁹ Ver a ese respecto el Capítulo 1 de este informe.

¹⁰ Ibídem



que lograron adquirir dragas y maquinaria para elevar sus niveles de producción; los foráneos que invirtieron en la extracción ilícita de minerales y las organizaciones armadas ilegales que ocuparon el territorio con un doble propósito: mantener sus tradicionales actividades ilegales (narcotráfico y tráfico de armas), y extraer rentas extraordinarias mediante la explotación minera directa o la extorsión a los mineros.

Subyace bajo ese panorama una institucionalidad local pasiva y ajena a tomar cartas en el asunto, resignada a que las decisiones en minería se toman desde Medellín o en Bogotá; una dirigencia política conforme y particulares que se lucran de la actividad y que, por tanto, no tienen mayor interés en cambiar el estado de cosas, a lo que se suma el escaso sentido de pertenencia de los lugareños por su territorio y la corrupción de las fuerza del orden, como fue denunciado en la mesa minera de agosto de 2014 en Quibdó, liderada por el ex viceministro de Minas, César Díaz.

Dimensión ambiental

En el departamento de Chocó existen 44 áreas constituidas bajo diferentes figuras de conservación y protección ambiental, como son los parques naturales nacionales Los Katios y Utría; las reservas regionales y la reserva forestal del Pacífico, que cubre buena parte de los territorios étnicos titulados al amparo de la Ley 70 de 1993. Dentro de esas 44 reservas se encuentran 32 de la sociedad civil (IIAP, 2013). Estas zonas excluyen la actividad minera en tanto que las reservas forestales protectoras tienen por objeto el desarrollo de la economía forestal, la conservación de aguas, suelos y fauna silvestre. Pueden también ser objeto de sustracción temporal, para otro tipo de aprovechamiento, como la actividad minera, según la Ley 1450 de 2011.

En el departamento existen tres áreas de manejo especial, establecidas mediante Decreto 2811 de 1974, y un sitio Ramsar en área del Bajo Baudó. Los estudios coinciden en que las áreas de conservación y de interés ambiental del departamento están amenazadas por actividad minera. La zona más vulnerable es la Reserva Forestal del Pacífico. Gran parte de los municipios y territorios étnicos con tradicionalidad minera están en la reserva total o parcialmente. La reserva tiene 11 millones de hectáreas, distribuidas en Antioquia, Nariño, Cauca, Valle, Risaralda y Chocó. En Chocó, esta reserva cubre 4,7 millones hectáreas en 22 municipios.

De las nueve Zonas Mineras de Comunidades Negras, siete de ellas se encuentran dentro de la Reserva Forestal del Pacífico. Para minería se requiere de sustracción de área

por estar dentro de la Reserva de Ley 2ª, y los interesados deben demostrar la adecuada coexistencia de actividades mineras con los objetivos de la reserva forestal. Esta es una gestión inalcanzable para los pequeños mineros.

Hay zonas del departamento donde definitivamente no se puede hacer minería. En Acandí y Unguía hay minería de oro sobre reservas especiales donde no se puede ejecutar ninguna actividad. Existe también una fuerte intervención en zonas de la reserva forestal del Pacífico, aunque se puede solicitar la sustracción temporal de área. Muchos otros tipos de restricciones socio-económicas, como nacimientos de ríos y quebradas abastecedoras de acueductos veredales y urbanos, lugares de valor etnohistórico, sitios sagrados indígenas, lugares de esparcimiento, recreación y turismo, han sido intervenidos directamente o afectados por efluentes mineros.

Codechocó es la Corporación Autónoma Ambiental del Departamento y se caracteriza justamente por su bajo nivel de gestión, señalada con frecuencia por la politización de sus funcionarios, su poca experiencia y bajo conocimiento del tema ambiental, y en algunos casos de corrupción.

La Corporación atribuye el bajo nivel de cobertura a la complejidad geográfica, a problemas de orden público que le impiden el ingreso a las regiones de mayor intensidad minera y a la falta de recursos. Codechocó identificó 260 entables mineros en la zona del San Juan y parte alta y media del río Atrato sin licencia ambiental, siendo este el principal reto de una política de legalización.



Dimensión socio-económica. Comunidades Étnicas

Existen 58 Consejos Comunitarios Mayores que integran los territorios colectivos, ocho de los cuales cuentan con Zonas Mineras (ZM) de población negra reconocidas por la autoridad minera, y 20 títulos mineros para la explotación de oro, plata y platino. Una de las controversias más importantes entre la autoridad minera y los Consejos Comunitarios es que las zonas mineras no incluyen la autorización para la exploración y explotación de minerales; para hacer minería, estas comunidades deben obtener el título minero y licencia ambiental.

Dada la diversidad de instrumentos de conservación y protección ambiental, tener una ZM no garantiza esta actividad, pues, como vimos antes, muchas de estas zonas excluyen la minería o están sujetas a procesos de sustracción de áreas. Adicionalmente, cuando los beneficiarios de una Zona Minera no inician las gestiones para obtener el título minero se exponen a que la autoridad minera

entregue el área a terceros, perdiendo el derecho de prelación.

El trabajo realizado por el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico (IIAP), en el marco del Convenio 72 de 1993 con el Ministerio de Minas y Energía, no contiene un diagnóstico de la situación minera dentro de los resguardos indígenas debido a que el Consejo de Resguardos Indígenas del Chocó (CRICH), determinó que no había ningún interés de estas comunidades en permitir el desarrollo de este sector dentro de sus territorios.

No obstante esta determinación, en diálogo con representantes de algunos resguardos indígenas se tiene conocimiento de que algunos de ellos han suscrito contratos con terceros para la explotación minera dentro de sus territorios. Además, denuncian la presencia de terceros que han invadido territorios indígenas para explotar el oro de manera ilegal e inconsulta.

Situación Socio - Económica

El Chocó es un departamento fuertemente rezagado en su desarrollo económico, que no ha aprovechado el potencial y su biodiversidad para generar riqueza y bienestar social. La participación del Chocó en el PIB nacional es apenas del 0,53% y las estadísticas del DANE demuestran la existencia de condiciones de pobreza y pobreza extrema en buena parte de su población.

La actividad minera es la principal fuente de empleo, seguida del empleo público, pero ese sector sigue siendo mayoritariamente informal e ilegal /criminal, no obstante lo cual

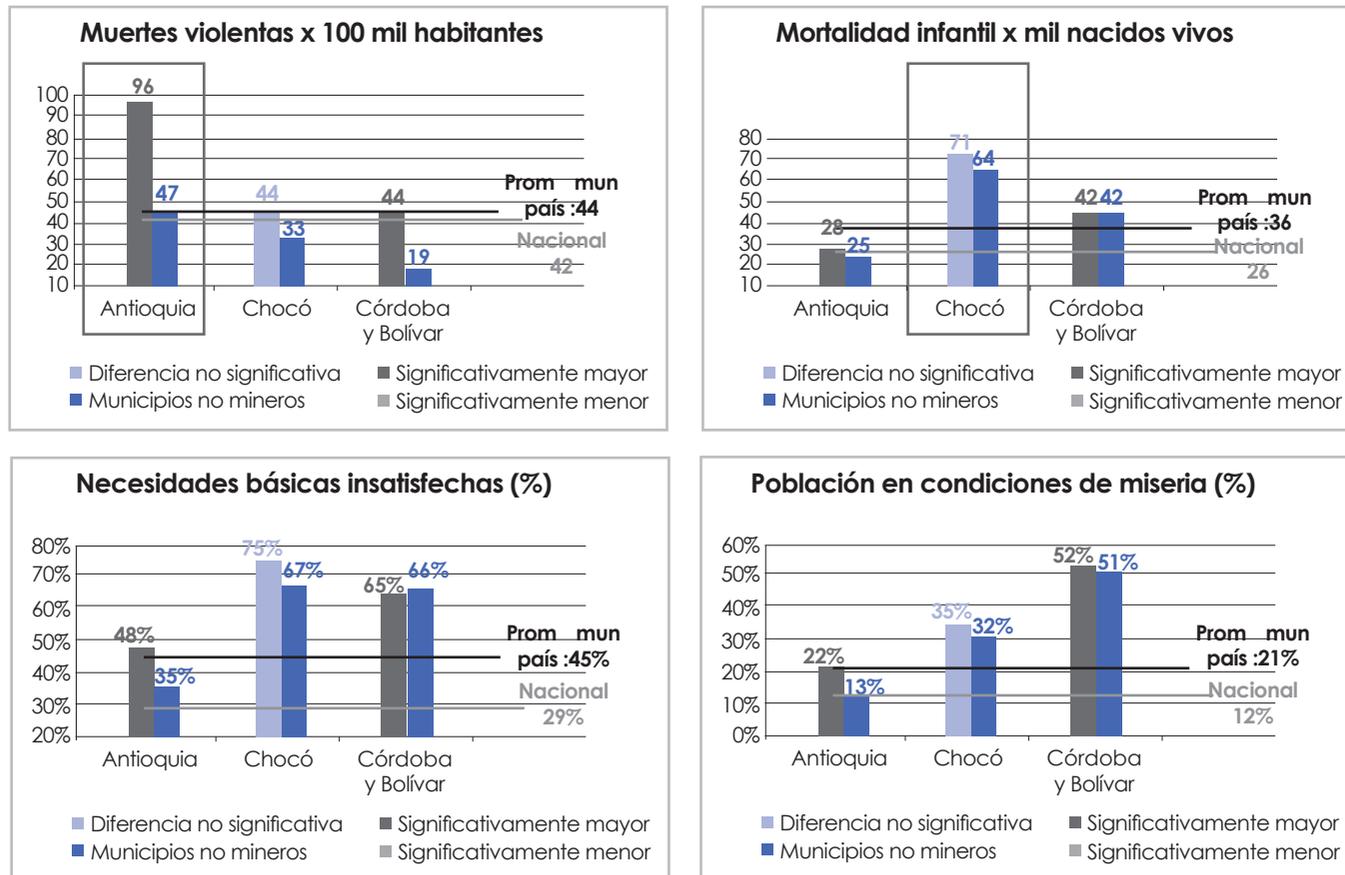
mueve los sectores del comercio, servicios y financiero local. El censo minero realizado por el MME en los años 2010 – 2011 registra la existencia de 527 unidades de producción minera en el departamento, de los cuales el 99,2% no tiene título minero; el 93% labora sin observar las normas de seguridad industria e higiene; el 95% no posee ninguna clase de autorización ambiental, el 96% están dedicados a la producción de oro y el 80% no lleva ningún registro contable.

El comercio provee equipos, insumos y alimentos que requiere la minería. No obstante ser una actividad legal, tras ella se camufla la comercialización de insumos, como el mercurio y partes y piezas para maquinaria al servicio de esa minería al margen de la ley. ¿Quién provee el mercurio para la amalgamación del oro? ¿Quién abastece con combustibles la maquinaria que opera ilegalmente en el departamento? La ausencia de estadísticas oficiales sobre el comportamiento de los diferentes sectores de la economía tampoco permite un mejor análisis de la situación socio-económica del departamento, aunque las cifras sobre condiciones de vida de sus habitantes, tasas de desnutrición, y necesidades básicas insatisfechas siempre puntúan entre las más altas (Ver gráfica 1).

Comercialización del oro

La observación muestra la concurrencia de mineros a vender pequeñas cantidades de oro a las casas de compra de oro en los cascos urbanos de los diferentes municipios mineros. Es una transacción informal donde regularmente no se pregunta la procedencia del mineral y escasamente se pregunta la

Gráfica 1. Indicadores sociales de la minería en el Chocó



Fuente: Guillermo Rudas. Renta Minera y Government take. En: Contraloría General de la República (2014) Minería en Colombia. Bogotá.

identificación del vendedor. Pero este es el mercado pequeño, el otro mercado se mueve por redes grises o negras donde las autoridades no logran recabar mayor información. Se dice, por ejemplo, que el oro en mayores proporciones se transporta a Medellín y en menor medida a Cali, donde se encuentran las más grandes fundidoras de oro del país, o donde empresas formales exportan el mineral con el cumplimiento de los requisitos

de ley, es decir, el pago de impuestos y su registro oficial como exportador.

Uno de los incentivos para denunciar el oro en uno u otro municipio desapareció con la creación del nuevo Sistema General de Regalías. Con el nuevo sistema, el criterio de distribución de las regalías fue modificado y ya no hay incentivos para denunciar el oro en un municipio diferente al productor.

Disposiciones recientes del Ministerio de Minas y Energía señalan que los titulares mineros deben inscribirse en el Registro Único de Comercializadores de Minerales (RUCOM)¹¹, en tanto que los barequeros deben hacer su registro en el Sistema de Información SI: Minero¹². Sin embargo, el tema de fondo es el lavado de activos a través del sector aurífero. Nuevamente, las autoridades no tienen mayor información al respecto, pero saben que el delito se consume en su territorio. Existen varias opciones conocidas públicamente como ingresar dólares, cambiarlos por pesos, comprar oro, reportarlo como producido en alguno de los municipios y venderlo a una casa fundidora o incluso exportarlo, legalizando de esa forma recursos de dudosa procedencia.

Otra modalidad denunciada es comprar oro u oro chatarra en Panamá u otros países, ingresarlo ilegalmente al país, reportarlo como producido en algún municipio y luego comercializarlo en el mercado legal o exportarlo, legalizando recursos provenientes del narcotráfico, como han denunciado las propias autoridades.

Se trata de uno de los problemas más complejos y por tanto más difíciles de atacar, excepto cuando la autoridad fiscaliza la explotación y tiene cifras reales de producción por unidad productora para evitar el ingreso del mineral precioso y la adulteración de los volúmenes de producción real.

¹¹ Decreto 2637 de 2012

¹² Instructivo para la inscripción de Barequeros. MME. Agosto 2014.

Modalidades de contratación

Otro tema que hace más compleja la tarea de normalizar el sector minero en el Chocó es el de las modalidades concretas o específicas de explotar los minerales. Diversos actores continúan en la tarea de gestionar títulos mineros, zonas mineras en áreas de comunidades negras, creación de cooperativas y asociaciones para extraer la riqueza mineral, algunos de ellos afiliados a Fedemichocó. Se registran, de otro lado, las alianzas para el desarrollo ilegal de la minería. Inversionistas foráneos que aportan recursos y crean alianzas con expertos mineros nativos para extraer oro. Muchos de estos inversionistas, según las entrevistas realizadas, están ubicados en Antioquia, Valle y Córdoba.

En otros sitios, se conoce de la presencia de organizaciones armadas al margen de la Ley, guerrilleros y las bandas criminales, participando directamente en la extracción o extorsionando a los mineros. Estas organizaciones, tal como funcionan en otras regiones del país, controlan los territorios por la vía de las armas, organizan la extracción y comercialización de minerales, terminan enrolando a barequeros y pequeños mineros en su operación, se blindan socialmente en la medida que no existe en esas regiones otra fuente de empleo e ingresos, y mantienen en algunos casos vínculos con las fuerzas políticas y autoridades locales para operar sin obstáculos.

Otra modalidad que tomó mucho auge en los últimos tiempos es la de contratos suscritos por los consejos comunitario con terceros, que incluyen desde compañías formales (Continental Platinum con el consejo

comunitario de Cocomacoiro a 30 años), y otros informales e ilegales. Muchos de esos acuerdos se enfocan en los aspectos económicos, tales como el canon por arrendamiento de tierras, porcentajes sobre la producción o una tarifa fija por autorizar la permanencia y operación de los mineros, y en menor medida se orientan a exigir el cumplimiento de normas mínimas ambientales. En algunos acuerdos, se pacta la contratación de mano de obra de las comunidades negras y la posibilidad de hacer barequeo en los sitios donde operan las retroexcavadoras.

Las versiones recogidas indican que los consejos comunitarios empiezan a tener problemas con las contrapartes en los acuerdos de operación por su incumplimiento en el pago de las contraprestaciones económicas y la desatención de las normas ambientales que causan un grave daño en terrenos de propiedad colectiva, además de los impactos sociales y mayores niveles de violencia.

Un poco más adelante, cuando se trate el tema de la mesa minera de Chocó, se verá cómo el interés de algunas de las partes era promover un programa de formalización de los mineros en las zonas de los consejos comunitarios sin pleno conocimiento de los riesgos que implicaría legalizar mineros cuya procedencia no es clara para ninguna de los actores que participa en la mesa.

Sin embargo, debe destacarse que si los acuerdos de operación con terceros, autorizados por el Código de Minas en su artículo 135, se refieren a áreas donde no se cumplen los requisitos para extraer minerales, valga decir el título minero y la licencia

ambiental, dichos acuerdos son ilegales y mal podría una autoridad legalizar o formalizar minería en zonas donde no se cumplen las condiciones legales para ello. Incluso en las zonas mineras de comunidades negras, si no se llegan los requisitos legales.

También algunas alcaldías imponen tarifas y condiciones de manejo ambiental a los mineros que operan en sus jurisdicciones, sin observar que tengan título minero y licencia ambiental, y autorizan el ingreso de maquinaria a sus municipios para operar en obras públicas, cuando la verdad esa maquinaria llega para participar en la minería ilegal. Sin embargo, salvo verificar el pago de las contraprestaciones económicas, las alcaldías no velan por el cumplimiento de las normas ambientales, y de alguna forma amparan su operación por la generación de empleo para sus municipios.

Actualmente, se registran tensiones entre algunas alcaldías y los consejos de comunidades negras por las autorizaciones y contraprestaciones económicas, pues cuando los mineros las pactan con las alcaldías, no reconocen para estos efectos a las autoridades afrodescendientes. En otros casos, los mineros llegan a acuerdos directos con los propietarios de las tierras, muchas de ellas ubicadas en zonas donde la minería está prohibida o condicionada a la sustracción de áreas para el ejercicio de la actividad.

Solo en 11 de los 32 municipios del Chocó se contemplan programas, acciones y proyectos relacionados con la actividad minera, encaminados a mejorar las condiciones de la actividad, aumentar la rentabilidad y reducir los impactos ambientales, según el estudio



Fuente: <https://twitter.com/TSPazcifico/status/636198315453980672>

presentado por el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico IIAP.

Mesa Minera

Los paros y manifestaciones de pequeños y medianos mineros informales llevaron en el país a la conformación de las llamadas mesas de diálogo minero. Una de estas mesas y la única conformada mediante Resolución #9 603 del 31 de julio de 2013, es la mesa de para la formalización minera en el departamento de Chocó.

La Mesa de Diálogo se ha venido reuniendo con alguna regularidad, pero la asistencia a una de ellas llevada a cabo en el mes de agosto en la ciudad de Quibdó, permitió extraer los siguientes elementos:

- Falta de liderazgo del gobernador del departamento, pese a los esfuerzos de la

Secretaría de Desarrollo Económico por incidir en el rumbo de la Mesa.

- Los intereses que se impulsan en la Mesa responden a la agenda minera del Gobierno Central y de los Consejos Comunitarios, y no se observa la presencia de otros actores válidos, como Codechocó, mineros u organizaciones de mineros.
- Se avanza en la formalización minera con los propietarios de los territorios colectivos, pero no con los mineros, que son el foco de los programa de formalización minera. Es una estrategia riesgosa en la medida que no se conoce a quiénes van a formalizar.

La importancia de esta Mesa es que provee un espacio para el diálogo entre el gobierno central, el departamento y los actores de la minería. Ese espacio hay que mantenerlo en las nuevas condiciones planteadas en este documento.

El camino que ha tomado esa Mesa de Diálogo soluciona una parte de la problemática con los enormes riesgos antes mencionados, pero no aborda otros aspectos sustanciales de esa problemática, dejó por fuera a los mineros objeto de los programas de formalización, y es necesario reorientarla con el liderazgo del departamento.

Uno de los productos de la Mesa de Diálogo del Chocó fue el estudio elaborado por el instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico IIAP denominado "Diagnóstico para la identificación de áreas susceptibles de formalización minera en el departamento de Chocó", elaborado en el marco del convenio 072 de 2013, suscrito entre esta organización y el Ministerio de Minas y Energía.

Se trata de uno de los esfuerzos más importantes al entrar en el detalle de los aspectos ambientales, étnicos y mineros del departamento, y arroja abundante información para el análisis y propuestas de acción. Sus conclusiones son un primer llamado de alerta a las posibilidades de minería en el departamento al reconocer que el 99% de los mineros no se les puede legalizar por estar en áreas establecidas como de conservación ambiental, reservas de la sociedad civil, Distritos Integrados, parques naturales nacionales y regionales o en consejos comunitarios.

Orden público

Cada vez hay mayor presencia de grupos armados al margen de la Ley, especialmente en las regiones donde hay poca presencia de las Fuerzas Armadas, según el mismo estudio. Los grupos se distribuyen por zonas y en ocasiones comparten el territorio. Su modo de operación no se diferencia demasiado, pero siempre terminan ejerciendo el control del territorio y de las comunidades por la fuerza de las armas. Se comportan como la autoridad, otorgan permisos, cobran impuestos, imponen el orden social.

Chocó es un corredor estratégico para el narcotráfico y tráfico de armas. También para el cultivo de coca. INDEPAZ reporta presencia de grupos armados en 19 municipios del departamento.

5. Minería: una propuesta integral en el marco de una política autónoma

La enorme riqueza natural de un departamento privilegiado no puede ser la



excusa para su destrucción. Las autoridades y la comunidad chocoanas tienen las herramientas constitucionales y legales para implementar un modelo de extracción minera a pequeña escala que rompa con el vigente, fuente de depredación ambiental y generador de conflictos socio-económicos y de orden público.

Más de doscientos años de vida republicana han demostrado que el centralismo extremo ha sido ineficaz, aunque funcional al avance de las locomotoras mineras, legales e ilegales, las cuales terminarán imponiéndose, a menos que haya un cambio importante en el estado de cosas, en perjuicio del medio ambiente, los derechos de las comunidades étnicas, la paz y el bienestar de indígenas, afros y demás habitantes marginados de las decisiones que afectan su ruta de vida.

El fracaso del centralismo minero, de los programas de legalización y formalización de



esta actividad en el Chocó, y el desarrollo del sector en la mayor informalidad e ilegalidad/criminalidad, abre un espacio para que las entidades territoriales puedan plantear una agenda pública con autonomía orientada a recuperar la gobernanza del sector minero en el departamento.

La propuesta conlleva enormes retos que van desde el fortalecimiento de la institucionalidad local a una alianza con el gobierno nacional, las fuerzas armadas, los alcaldes y las comunidades étnicas para formular y ejecutar una política de normalización del sector minero, hasta desarrollar encadenamientos que faciliten la creación de una base industrial y comercial generadora de riqueza, ingresos y empleo para los ciudadanos locales.

El análisis precedente de las normas ambientales, minera y de las encargadas de garantizar los derechos de las comunidades étnicas refleja el caos normativo de un Estado fragmentado y descoordinado. Las

autoridades centrales ni ven, ni aceptan, ese estado de cosas, pero las consecuencias son desastrosas para el departamento y los municipios mineros.

Normas constitucionales y legales, así como sentencias de las altas cortes, reconocen la autonomía de las entidades territoriales y su competencia para decidir sobre el uso del territorio y la defensa de sus recursos naturales. Las entidades territoriales, y en concreto el departamento de Chocó, pueden exigir por tanto al gobierno central participación en las decisiones que impacten el territorio y sus recursos.

Si bien se puede argüir que los recursos naturales no renovables son propiedad del Estado, también es evidente que su explotación genera impactos sobre el suelo y externalidades negativas sobre la economía y las comunidades habitantes del territorio. Se trata de recuperar el control y manejo de la actividad minera que actualmente se desarrolla en el departamento de Chocó y de orientarla por el camino de la sostenibilidad ambiental, evitando o minimizando los impactos negativos sobre la biodiversidad, y las dimensiones sociales, de salud, económicos y de orden público.

La Secretaría de Desarrollo Económico y Recursos Naturales aprobó recientemente la llamada "Visión de la Minería en el Chocó 2025", la cual señala que "La Gobernación de Chocó, en cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y legales, y tomando como base los lineamientos estratégicos del Plan de Desarrollo Departamental "Unidos Construyendo Desarrollo", propone a las fuerzas vivas del departamento, tanto sociales como

políticas y económicas, la siguiente apuesta de gestión de la actividad minera en el Chocó, cuyo único propósito es convertirla en una oportunidad de creación de riqueza y bienestar para el conjunto de la población chocoana”.

Se trata entonces de una visión que puede ser soportada ahora por una propuesta minera autónoma y diferenciada para el departamento de Chocó y la cual debería enmarcarse en las siguientes consideraciones:

1. La verdadera riqueza del departamento está en su biodiversidad. No es aceptable que el uso y aprovechamiento de los recursos naturales no renovables conlleve a la destrucción de su verdadera riqueza.
2. El departamento de Chocó tiene el potencial de desarrollar diversas actividades sostenibles y armónicas con sus condiciones naturales. La visión de sus habitantes sobre su territorio y sus riquezas es fundamental.
3. Preservar actividades tradicionales como el barequeo, e incluso la minería a pequeña escala, solo es válida en la medida que no destruya el medio ambiente y que se oriente al sustento de sus habitantes y al mejoramiento de la calidad de vida.
4. Empoderamiento de las autoridades departamentales y municipales, diseño de una política minera autónoma y la apertura de un espacio con el Gobierno Nacional para adoptar decisiones de política referida exclusivamente a los rangos extractivos mencionados.
5. Respeto por la opinión y decisiones de las comunidades étnicas sobre esta materia.

La adopción de este marco de política implica desde luego una ruptura con el actual modelo minero, pero en su lugar se rescata la autonomía de los entes territoriales y los principios que regulan las relaciones entre Gobierno Central y las entidades territoriales (coordinación, concurrencia y subsidiaridad), la competencia de los concejos municipales, y la participación de las comunidades en la formulación y definición de los diferentes instrumentos de ordenamiento del territorio.

Objetivos específicos de una propuesta autónoma de minería

La diversidad de situaciones e intereses no permite la formulación de una propuesta fácil ni de gusto para todos los actores, y se complejiza por la presencia de situaciones extra-mineras que perviven en una caja negra y que se han consolidado gracias a la ausencia del Estado y a la debilidad de la institucionalidad local. Los objetivos de una política autónoma para el departamento de Chocó son:

- Recuperar la gobernanza del sector minero en el territorio y decidir sobre el futuro del sector en el marco de la sostenibilidad ambiental.
- Trabajar de manera coordinada, concurrente y subsidiaria con el Gobierno Nacional para la toma de decisiones en materia minera.
- Establecer un marco legal para el desarrollo de actividades extractivas a pequeña escala, incluidas las labores de barequeo, diferenciada por mineral y seguimiento y fiscalización a cargo de la autoridad local.

- Generar una alianza con otras autoridades del nivel nacional y regional para erradicar la minería informal e ilegal/criminal, y prohibir actividades de gran minería a cielo abierto en territorio chocoano.
- Formular programas de formalización de la minería a pequeña escala que incluya la ejecución de labores bajo estándares ambientales, técnicos, laborales y de seguridad industrial e higiene orientados a garantizar el cumplimiento de los objetivos generales de la política autónoma.
- Encadenar las labores extractivas a pequeña escala con eslabones de comercialización y generación de valor agregado, aportando incentivos para la formalización de los pequeños y medianos mineros objeto de este programa.
- Encadenar las labores extractivas con alternativas productivas como un mecanismo de transición a otras actividades sostenibles que generen recursos seguros para los beneficiarios, evitando que sus niveles de vida dependan del ciclo de precios de los minerales.

En razón de la biodiversidad y su fragilidad, no se admitiría ni la gran minería a cielo abierto ni la presencia de dragas y retroexcavadoras que depreden la mayor riqueza del departamento. Estamos hablando, en consecuencia de promover y fomentar la minería a pequeña escala, incluido el barequeo o la minería artesanal.

En ocasiones, cuando esta propuesta fue expuesta a algunos actores mineros, éstos preguntan por qué se condena a los chocoanos a vivir en la pobreza estando

sentados sobre miles de toneladas de oro, plata y platino. Los chocoanos son pobres y lo seguirán siendo porque el actual modelo solo beneficia a unos pocos, las rentas se fugan a otras regiones y no se reinvierten en el departamento, no hay encadenamientos productivos y las regalías se dilapidan, se pierden o se orientan a obras o actividades de bajo impacto.

Por ese camino, a la vuelta de unos años, cuando la biodiversidad haya sucumbido en toneladas de mercurio y en desérticas playas aluviales, con ríos sedimentados, sin peces y con aguas que infectan la piel de quien en ellas se baña, la gran mayoría de los chocoanos se preguntará ¿y dónde fue a parar la riqueza sobre la cual estábamos sentados?

Se trata entonces de defender la biodiversidad de las locomotoras mineras, legales e ilegales, y de fortalecer aquellas formas de minería cuyos impactos no se traducen en depredación y que son fuente de ingresos para centenares de barequeros y de pequeños y medianos mineros, y por tanto de sus familias. Se busca también blindar el territorio y evitar el ingreso de dragas y retroexcavadoras, trabajando de la mano con los resguardos indígenas y consejos comunitarios.

6. Fundamentos constitucionales y legales de una política minera autónoma

Una de los aspectos más importantes del debate actual sobre la política minera en el país gira en torno a la competencia de las entidades territoriales en las determinaciones sectoriales que involucran sus territorios. El tema surge tras una demanda al artículo 37

del Código de Minas, que reza de la siguiente manera:

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 que se trata el siguiente artículo.

Luego del estudio de la demanda, la Corte Constitucional concluyó en la sentencia C-123 de marzo de 2014 que el artículo 37 era exequible pero condicionado a que en el 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 subsidiaridad previstos en el artículo 288 de la Constitución Política”.

Esta sentencia endereza el camino del arbitrario artículo 37 de la Ley 685 de 2001, pero no tiene el alcance del concepto proferido por dos magistrados, María Victoria Calle y Luis Ernesto Vargas Silva, en cuyo salvamento de voto expresan que el artículo es abiertamente inconstitucional. Coincidió la posición de la Corte Constitucional con el



auto proferido por el Consejo de Estado sobre el Decreto 934 de 2013 del Ministerio de Minas y Energía por medio del cual se reglamenta el artículo 37 del Código de Minas, suspendiendo provisionalmente su aplicación por vulnerar el principio de autonomía territorial¹³.

La sentencia C-123 de la Corte Constitucional y el auto del Consejo de Estado son importantes para efectos de las recomendaciones contenidas en este documento, pues recuperan mandatos constitucionales relativos a la autonomía territorial y a lo establecido en la Ley de Desarrollo Territorial que autoriza a los concejos municipales a tomar determinaciones sobre el uso del suelo a través de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT).

Sin embargo, varios ministerios, entre ellos el de Minas y Energía, desvirtuaron el alcance de la Sentencia mencionada y en un cuestionado

¹³ Auto 49.150 del Consejo de Estado, sala de lo contencioso administrativo. Septiembre 3 de 2014.

Decreto, el 2691 del 23 de diciembre de 2014, generaron un procedimiento en la práctica imposible de cumplir para las entidades territoriales, lograron revivir el artículo 37 del Código de Minas y con él el centralismo extremo en materia minera y subordinando a la autoridad ambiental a la minera.

A mayo de 2015, cinco demandas se habían presentado contra este Decreto y la primera de ellas había sido admitida por el Consejo de Estado. Una de las demandas, presentada por Foro Nacional por Colombia, Conciudadanía y la Red Nacional de Mujeres busca que el Consejo anule el Decreto por violación al derecho a la participación ciudadana, a los principios que regulan las relaciones Gobierno Central – Entidades Territoriales, el principio de legalidad, por extralimitación de funciones y desconocimiento del deber de proteger los recursos naturales y el derecho a un ambiente sano.

El Plan de Ordenamiento Minero (POM), por su parte, elaborado por la Unidad de Planeación Minero Energética UPME también dio pasos importantes orientados a restablecer los principios de autonomía territorial en las decisiones hasta ahora centralizadas en materia de titulación minera. Los aspectos más importantes del POM y que alimentan la propuesta son los siguientes:

Reconoce de entrada que existen problemas de coordinación entre la Nación con los territorios; del sector minero con el ambiental; entre el Ministerio de Ambiente y las Corporaciones, y la gestión social. Propone suscribir contratos Plan o vinculación a los contratos existentes, como alternativa para pactar condiciones que satisfagan

un mínimo de aspiraciones territoriales de modo que faciliten el dialogo social. Esta propuesta recoge lo señalado por la Corte Constitucional en la sentencia C-123 antes comentada e incluye negociaciones del gobierno con las entidades territoriales para la dotación de bienes públicos, posibles nuevas transferencias y la eventual delegación de algunas funciones mineras a los territorios.

El POM propone una gestión diferenciada por mineral y planes separados para oro, carbón, ferroníquel y materiales de construcción. Propone una descentralización progresiva (inicialmente selectiva), de funciones específicas de acuerdo con el tipo de minerales, tamaño de la explotación, tipologías territoriales y/o producción, riesgos sociales, ambientales e institucionales. De acuerdo con ello, la UPME sugiere la delegación gradual de funciones mineras a las entidades territoriales.

Otra propuesta es la de fortalecer la fiscalización y otorgar mayores beneficios a los municipios productores, integrar la minería a los procesos de ordenamiento de usos de suelos y llevar a cabo programas de seguimiento y control para la resolución de conflictos en el uso de territorio.

Como se observa, se trata no solo de reconocer por la vía de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado la autonomía de los territorios en esta materia, sino que la UPME, ente asesor del Ministerio de Minas y Energía, avanza en el POM en propuestas específicas para devolver autoridad, funciones y recursos a las entidades territoriales en un proceso gradual, sobre la base de resultados, en el que se armonice el uso del suelo y la vocación de las regiones con las autorizaciones mineras.

Aspectos claves por resolver para viabilizar la propuesta de política autónoma

Como se dijo antes, los retos son enormes, pero mucho de ellos apuntan a llenar vacíos institucionales generados por la invasiva práctica centralista en materia minera.

Una visión de futuro. Determinar qué quiere y a dónde desean llegar en el mediano y largo plazo es una tarea esencial de las comunidades y las autoridades para definir una hoja de ruta que incluya definiciones sobre la riqueza ambiental, la vocación del territorio y el uso y aprovechamiento de los minerales.

Definiciones sectoriales. ¿Qué hacer con los recursos minerales que posee el departamento? ¿Para qué explotarlos? Son algunas de las preguntas que las comunidades y las autoridades deben hacer y resolver para definir un programa minero local y enmarcar en él el programa de formalización del sector.

Fortalecimiento institucional. El gobierno departamental debe empoderarse del sector fortaleciendo su gestión institucional con personal comprometido y conocedor de los temas mineros, ambientales y de comunidades étnicas.

Fiscalización presencial. El nuevo modelo minero autónomo garantiza la proximidad de la autoridad minera local de los mineros. Se busca romper con un esquema administrativo y fiscalizador a distancia, que le permita a las partes locales mantener una relación fluida y permanente, que facilite las labores de fiscalización sin el desplazamiento de personal de Bogotá, y convierta a la autoridad

nacional en una segunda instancia para resolver desacuerdos locales.

Alianzas para atender la complejidad. La pluralidad de actores e intereses que rayan con la criminalidad obliga a que el gobierno local fortalezca sus alianzas con el Gobierno Nacional, las Fuerzas Armadas, los alcaldes y las comunidades étnicas con territorios dentro del departamento.

Conocimiento para liderar la estrategia e interactuar con autores diversos. La institucionalidad debe tener un profundo conocimiento de los marcos minero, ambiental y étnico para poder proponer, mantener el liderazgo y concretar la política autónoma y la estrategia de normalización de la minería en el departamento.

Información para recuperar la gobernanza del sector minero chocoano. Avanzar en los censos mineros realizados por Ministerio de Minas y el IIAP hasta romper la caja negra que recubre el sector y neutraliza cualquier posibilidad de control y manejo.

Minería en resguardos indígenas y consejos comunitarios

Otro capítulo del programa de legalización diferencial es el enfocado a la minería informal e ilegal en resguardos indígenas y consejos comunitarios de afrodescendientes legalmente constituidos. En ellos, las normas son claras respecto a las posibilidades de adelantar actividades mineras, pues lo primeros pueden solicitar la declaración de Zonas Mineras Indígenas y los segundos Zonas Mineras de Comunidades Negras, y luego



los títulos y licencia ambiental para la explotación de minerales en dichas áreas.

En ambos casos, Indígenas y afrodescendientes tiene el derecho de prelación para el ejercicio de la minería frente a terceros, pueden solicitar títulos mineros para extraer minerales dentro de las zonas mineras declaradas, y pueden contratar la operación minera con terceros cuando tengan la licencia ambiental. Existen algunos vacíos en las normas o poca claridad respecto a la minería dentro de los resguardos indígenas o consejos comunitarios y en áreas que no fueron incluidas en las zonas mineras declaradas. Aunque la posición del Ministerio de Minas es que en esas áreas puede otorgar títulos mineros a terceros, también es cierto que el derecho de prelación no aclara si dentro de los territorios étnicos o solamente en las zonas mineras declaradas.

Sin embargo, la norma no es muy clara y en el departamento de Chocó podrían existir

títulos mineros otorgados a terceros donde no se aplicó el derecho de prelación, por lo que una opción de las comunidades étnicas, y de la misma gobernación, es solicitar al Ministerio de Minas – Agencia Nacional de Minería– un listado de los títulos otorgados y las actas donde se formaliza el derecho de prelación, así como los polígonos para ir elaborando un propio catastro minero. En caso de que ese requisito no se hubiese cumplido, los interesados pueden solicitar la extinción de títulos e ir liberando áreas para la legalización de mineros informales.

Otro aspecto crítico de la minería chocoana son los contratos de operación suscritos, especialmente por los consejos comunitarios, con terceros (artículo 135 de la Ley 685 de 2001). Como se dijo antes, estos contratos facilitaron la entrada y permanencia de mineros ilegales en resguardos indígenas, pero sobretodo en consejos comunitarios, y con ellos la depredación ambiental, descomposición social y la exacerbación de la violencia, cuando no el ingreso de grupos armados al margen de la ley.

Sin embargo, la legalidad de esos contratos de operación es cuestionable dado que fueron firmados por algunos consejos comunitarios en zonas mineras de comunidades negras sin título minero ni licencia ambiental que autorice la explotación de minerales. De manera que, difícilmente, pueden las autoridades locales validar acuerdos en los que se privilegian las obligaciones económicas de los acuerdos o contratos de operación respecto a las obligaciones ambientales o que no se incluyeron o son desatendidas por los terceros.

7. Aspectos concretos de una nueva visión minera

Minería única y exclusivamente en las zonas donde las condiciones ambientales lo permiten. Los diferentes instrumentos de protección y conservación ambiental expuestos en la primera parte del trabajo constituyen la base para determinar las zonas donde la ejecución de labores mineras no expone la biodiversidad a impactos negativos irreversibles.

En las zonas donde la minería queda prohibida, muchas de ellas cubiertas por diversos instrumentos de conservación, se requiere una acción mancomunada, que incluya a los resguardos indígenas y consejos comunitarios, para velar por su protección y los acuerdos alcanzados en el marco de una nueva visión territorial. Se entiende también que las decisiones de las comunidades étnicas se enmarcan en la nueva política autónoma, que, por tanto, deben ser revisados los contratos mineros suscritos con terceros y que será necesario respetar el derecho de los indígenas para prohibir la minería en sus territorios.

Las zonas donde se aprueben proyectos de minería a pequeña escala deberán ser sustraídas con el objeto de permitir el desarrollo de una actividad amigable con el entorno. El Ministerio de Minas y Energía deberá avanzar en una nueva clasificación de la minería para determinar que es pequeña y mediana minería. La política autónoma estaría dirigida hacia el barequeo o minería artesanal, la pequeña minería y algunas unidades de explotación de mediana minería que no utilicen retroexcavadoras o dragas, cuya



prohibición es un requisito fundamental en el nuevo modelo autónomo.

Las unidades productivas de pequeña y mediana minería están sujetas a los requisitos de Ley para poder explorar y explotar recursos naturales no renovables -título minero y licencia ambiental- y a estándares ambientales, técnicos, seguridad industrial y obligaciones económicas y laborales verificables por las autoridades del departamento, por estar ellas más cerca de los mineros que la misma autoridad del orden regional o nacional, despachando desde Bogotá. Se entendería entonces que la autoridad minera es la departamental y que despacha desde Quibdó y los municipios donde se autorice esta actividad, y que deberá contar con recursos provenientes de la explotación de los minerales para su funcionamiento.

Una de las razones del fracaso recurrente de los programas de legalización es la falta de apoyo no paternalista de las autoridades a los pequeños y medianos mineros, y la falta de incentivos reales para que los mineros perciban



que es mejor ser legal que ilegal. La propuesta incluye la creación de un ente departamental que acompañe la formalización de los mineros objeto de la política autónoma en todos los aspectos de esa actividad, y la creación de incentivos, no en la explotación, sino en la comercialización de los minerales explotados, como veremos más adelante.

Producción limpia

El combate contra la minería ilegal/criminal debe incluir la erradicación del uso de mercurio de la extracción aurífera. La absoluta prohibición del uso de sustancias químicas peligrosas para la salud de los ciudadanos incluye la persecución a las redes de comercializadores de mercurio y la introducción de tecnologías limpias para la explotación de minerales que además de sus

bondades ambientales y para la vida de las personas, logran colocarse en mercados que reconocen y recompensan esas prácticas amigables con el medio ambiente.

En el mundo existen ya algunas prácticas que han ido reemplazado el uso de químicos por sustancias orgánicas para recuperar el oro y el platino en explotaciones de aluvión. En Colombia, por ejemplo, la Corporación Autónoma de Chocó (Codechocó), y la Universidad Nacional de Colombia, a través del Instituto de Minerales CIMEX, están a punto de culminar una experiencia piloto con mineros de los municipios chococanos de Cértegui y Unión Panamericana, y cuyos resultados preliminares de la llamada técnica de flotación espumante elevaría incluso al 90% el porcentaje de recuperación de minerales.

Sin contaminar la riqueza hídrica del departamento y sin riesgos de salud, los mineros podrían mediante el uso de esta técnica elevar su producción y mejorar sus ingresos. Y esta deberá ser una de las condiciones inamovibles para autorizar la explotación minera en el Chocó, en el marco de una política minera autónoma.

Comercialización

Apoyar la comercialización de los minerales producidos por los barequeros y pequeños y medianos mineros es también parte de esta propuesta. Se trata de que el oro extraído mediante tecnologías limpias pueda ser comercializado en mercados especializados o utilizado en cadenas productivas especializadas, para mejorar aún más los ingresos de los productores, previo el pago de las regalías correspondientes.

El mismo ente departamental mencionado antes y encargado de acompañar el proceso de formalización y de la implementación de las prácticas limpias de la minería objeto de la nueva política, deberá crear redes de compra de oro en los municipios para que una vez certificado pueda ser vendido en los mercados mencionados.

Estos mercados, como sucede con la producción del programa Oro Verde, reconocen un plus o sobreprecio al oro limpio, el cual, transferido a los productores, mejora sus ingresos y genera un incentivo para formalizarse. Como se observa, se trata de generar incentivos en la comercialización para que los mineros formalicen su explotación y dejar de insistir en los fracasados programas oficiales que obligan a formalizarse en la explotación sin incentivos reales para los mineros.

Cadenas productivas

Joyeros organizados en el programa Santander Competitivo hicieron pública una carta enviada a la Presidencia de la República hace un par de años denunciando escasez de oro en el país para desarrollar su actividad. El oro producido -si no en su totalidad, sí en una buena proporción- se exporta para aprovechar los altos precios del mercado internacional.

Desde entonces, estos joyeros buscan acuerdos con mineros nacionales que provean material para joyería, al tiempo que vienen abriendo espacios en el nicho de joyas con oro limpio; actualmente trabajan en procesos que permitan a los compradores certificar el origen y calidad de sus joyas. Juntar

los eslabones de producción y elaboración de bienes con valor agregado, sobre la base de oro sin químicos, sería una opción para la comercialización del oro chocoano.

Esta sería una alternativa más o menos inmediata, porque lo ideal sería que en el mismo departamento se montará la infraestructura para la elaboración de joyas limpias que pudieran colocarse en los mercados nacional e internacional a mejores precios. Capacitar la mano de obra, avanzar en el conocimiento de diseños y modelos, atraer inversionistas y fomentar la creación de un complejo para la joyería, sería un paso importante en la concreción de esta propuesta.

Minería y diversificación económica

La propuesta busca el desarrollo de una minería en volúmenes que no generen depredación ambiental ni otros conflictos que son inherentes al actual modelo vigente, pero también advierte sobre tres temas que son importantes para la nueva política autónoma: 1) los recursos mineros tienden en el mediano largo plazo a su agotamiento, 2) los ingresos de las familias no pueden estar exclusivamente atadas a los ciclos de precios de los minerales y 3) la minería debe por tanto complementarse con otras actividades productivas o convertirse en un medio para la transición a otras actividades sostenibles en el tiempo y armónicas con el medio ambiente.

Barequeros y mineros a pequeña escala saben muy bien que su actividad requiere moverse de un lugar a otro y que, cuando los precios suben o bajan, ellos ganan o pierden, pero lo intermediarios nunca pierden. De



manera que se busca a) ofrecer alternativas de reconversión laboral para aquellos que deban salir de los territorios vedados para la minería; y b) apoyar la diversificación productiva con proyectos agrícolas, siembra de maderables, cultivo de peces o apicultura.

Algunos mineros del nordeste antioqueño, específicamente de Tarazá, se preguntan qué va a pasar con sus familias cuando se terminen las reservas de oro de fincas de su propiedad. ¿Cómo van a subsistir? ¿Qué les van a dejar a sus hijos? En respuesta a estos interrogantes, estos mineros han ido ellos mismos recuperando las zonas impactadas con minería con árboles maderables, y ya se empiezan a ver en la zona amplios cultivos que luego dan origen a aserraderos y fábricas de muebles.

El Ministerio de Agricultura cuenta con importantes recursos para promover la agricultura en el país y una de las alternativas es conseguir recursos de esos programas y empezar a estimular a los mineros para que

reforesten las áreas degradadas y cultiven frutas, plátano o yuca, entre otros, para su propio consumo y quizá para la venta en otras zonas del departamento o del país.

En resumen, se trata de determinar las zonas aptas para minería de acuerdo con un programa de ordenamiento territorial-ambiental del territorio chocoano. En ellas, generar una cadena productiva que arranca con la explotación minera a pequeña escala, que no genere mayores impactos sobre el medio ambiente, ligada a procesos de producción limpia y estándares técnicos, ambientales y sociales verificables, como un medio para desarrollar una base industrial a partir del oro o su comercialización en mercados que reconozcan y compensen el uso de tecnologías amigables con el medio ambiente.

Al tiempo que los mineros logran mejorar su volumen de producción y de vender a mejor precio en el mercado de oro limpio, se busca trascender a otras actividades productivas que complemente la minería o se constituyen en el oficio definitivo, sostenible y de largo plazo de mineros que vayan encontrando en la agricultura, cultivo de peces, o la apicultura, medio para sostener a sus familias y mejorar su calidad de vida.

Es importante el empoderamiento de la autoridad local para ejecutar este programa, recursos para financiar cada fase de la propuesta y la creación de un ente público local que acompañe la formalización minera, la comercialización de minerales y la puesta en marcha de otros proyectos productivos. Los retos son enormes, pero hay que buscar salidas, por retadoras y alucinantes que parezcan, para que el mañana tenga futuro.

BIBLIOGRAFÍA

ACIPET (2015). Disponibilidad del Gas en Colombia a Corto, Mediano y Largo Plazo. Bogotá.

Acosta. A. (2012). La Reforma al Régimen de Regalías y su impacto en las Finanzas Territoriales. ISBN 978-958-44-9177-0. Segunda Edición. Bogotá. Disponible en:
<http://www.colombiapuntomedio.com/Portals/0/BIBLIOTECA/LA%20REFORMA%20DEL%20REGIMEN%20DE%20REGALIAS.pdf>

Agencia Nacional de Hidrocarburos (2015). Estadísticas anuales. Petróleo y Gas. Bogotá. Disponible en: <http://www.anh.gov.co/ANH-en-Datos/Paginas/default.aspx>.

Ámbito Jurídico (2014). "Inexequible poder de veto del Gobierno a proyectos financiados con regalías. 12 de septiembre". Disponible en: http://www.ambitojuridico.com/BancoConocimiento/N/noti130912-06inexequible_poder_de_veto_del_gobierno_a_proyectos_financiados_c/noti130912-06inexequible_poder_de_veto_del_gobierno_a_proyectos_financiados_c.asp?IDObjetoSE=16184.

ANDI(2009). La Cadena de los Hidrocarburos: Una oportunidad para la Industria Colombiana. Bogotá.

Asociación Colombiana de Petróleo (2015). Estadísticas Petróleo en Colombia. Bogotá.

Bachetta, V. (2013). "Geopolítica del fracking. Impactos y riesgos ambientales". En: Revista Nueva Sociedad N° 244, marzo-abril.

Banco de la República (2015): Estadísticas Sector Externo. Importaciones y Exportaciones. Balanza de Pagos. Bogotá.

Benavides M, C. 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". En: Universidad Externado de Colombia, Departamento de Derecho Minero-Energético. Disponible en: <http://portal.uexternado.edu.co/fderecho/investigacion/g-ire/noticias.html>

Bermúdez L, A. (2014). "Los seis temores sobre las licencias ambientales exprés", La Silla Vacía. Disponible en: <http://lasillavacia.com/historia/los-seis-temores-sobre-las-licencias-ambientales-expres-48650>.

Bertinat, P y D'Elia, E. (2014). "20 mitos y realidades del fracking". En: Observatorio Petrolero del Sur y otros. Editorial El Colectivo, Colección Chico Mendes, Buenos Aires.

British Petroleum. (2015). World Energy. BP Statistical Review. Disponible en: http://www.bp.com/content/dam/bp/pdf/statistical-review/statistical_review_of_world_energy_2013.pdf

CEPAL (2014). Sistema de Estadísticas. Sector Real. Minería. Santiago de Chile.

Contraloría General de la República (2015). Informe sobre el Uso de Regalías 2014. Contraloría Auxiliar para el Sistema General de Regalías. Bogotá.

----- (2015a). Regalías. Baja Ejecución y Altos Saldos en Bancos. Disponible en:
<http://www.contraloriagen.gov.co/documents/10136/190230083/Regalias-Ejecucion-VS-Giros-16-de-abril-FINAL-2.pdf/f1f84083-8137-4f96-9bb2-de73a2ec44a3>. Recuperado 02 de agosto de 2015.

----- (2015b). Hallazgos Fiscales en el Manejo de las Regalías. Destacados de Prensa. Disponible en: <http://www.contraloriagen.gov.co/web/guest/inicio>.

Corden, W.M.; Nearly, J.P. (1984). Booming Sector and De-industrialization in a Small Open Economy. The Economic Journal N°. pp. 825-848.

Correa, Pablo. (2012). "Regalías herencia que divide", El Espectador.com, sección Vivir, 22 Enero. Disponible en: <http://www.elespectador.com/impreso/vivir/articulo-322379-regalias-herencia-divide>, Recuperado 04 de agosto de 2015.

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

----- (2012a). Sistema General del Regalías. Normativa. Acto legislativo 05 de 2011. Ley 1530 de 2012. Disponible en: <https://www.sgr.gov.co/Normativa.aspx>

----- (2014). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un Nuevo País. Paz, Equidad y Educación". Disponible en:
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/PND%202014-2018%20Bases%20Final.pdf>

----- (2015). Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Todos por un Nuevo País. Bogotá.

----- (2015a). Regalías. Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación (MSCE). Disponible en: <https://www.sgr.gov.co/SMSCE/InformestrimestralesSMSCE.aspx>

---- (2015). Sistema de Información y Consulta de Distribuciones SGR. Disponible en: <https://sicodis.dnp.gov.co/default.aspx>.

El Espectador (2011). "Aprobada la reforma a las regalías". Política. 9 de junio. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/politica/aprobada-reforma-regalias-articulo-276334> Recuperado 18 de julio de 2015.

----- (2013). "No se puede establecer cuánto se explota". Economía. 15 de abril. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/economia/no-se-puede-establecer-cuanto-se-explota-articulo-416338>.

----- (2014). "Contrarreforma a la ley de regalías". Economía. 20 de Marzo. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/economia/contrarreforma-ley-de-regalias-articulo-493609>.

Elespectador.com (2015). "Demandan ante la Corte Constitucional Plan Nacional de Desarrollo", Redacción Política. 10 de junio. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/demandan-corte-constitucional-plan-nacional-de-desarrol-articulo-565580>.

Elpais.com.co. (14 octubre 2014). "Colombia podría triplicar sus reservas de petróleo y gas con fracking: ACP", Economía. Disponible en: <http://www.elpais.com.co/elpais/economia/noticias/colombia-podria-triplicar-sus-reservas-petroleo-y-gas-con-fracking-acp>.

El Tiempo (2012). "No se va a centralizar el manejo de las regalías". Económicas. 16 de septiembre. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/economicas/nota-2046-no-se-va-a-centralizar-el-manejo-de-las-regalias-ministro-de-hacienda> Recuperado 27 de julio de 2015.

----- (2015). "Suspenden regalías en 106 municipios". Temas del Día. 23 de Marzo. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/economia/sectores/regalias-se-suspenden-en-106-municipios/15450024>.

Federación Nacional de Departamentos (2014). Archivos y Noticias FND. "Tijeretazo a las Regalías". Disponible en: <http://www.fnd.org.co/fnd/component/search/?searchword=OCADS&ordering=newest&searchphrase=all&limit=20>.

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

García A, C. (17 octubre 2014). "El mico minero que firmó Santos". En: La Silla Vacía, Tío Conejo. Disponible en: <http://lasillavacia.com/elblogueo/blog/el-mico-minero-que-firmo-santos-48865>.

IIAP (2013). Diagnóstico para la Identificación de áreas susceptibles de formalización minera en el departamento de Quibdó.

La República (2014). "Volver a revisar el modelo de regalías". Temas Destacados. Junio 11. Disponible en: http://www.larepublica.co/volver%07-revisar-modelo%07de-regal%C3%ADas_265211

----- (2015). "El nuevo decreto sobre licenciamiento ambiental". Febrero 17. Disponible en: http://www.larepublica.co/el-nuevo-decreto-%07sobre-licenciamiento-ambiental_220956.

Martínez, M., Peña, J., y Velásquez, F. (2013). El Sector Extractivo en Colombia 2011-2012. Bogotá. Foro Nacional por Colombia.

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. Bogotá. Imprenta Nacional. Primera Edición.

----- (2011). Plan Financiero Colombia 2011-2014. Disponible en: <http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/politicaFiscal/PlanFinanciero/>

----- (2015). Presupuesto General de la Nación. Reportes Anuales. 2010-2015. Disponible en: <http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/presupuestogeneraldeLanacion>

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

----- (2015). Cifras y Estadísticas sobre Minería. Bogotá.

Ocampo, José A. (2008). "El Auge Económico Latinoamericano". En: Revista de Ciencia Política, Vol. 28, No. 1. pp. 7-33. Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago.

OCDE (2014). Evaluaciones del desempeño ambiental. Colombia. 2014.

OCYT (2014). Informe Anual de Indicadores de Ciencia y Tecnología. ISSN: 2323-072X. Primera Edición. Bogotá. Disponible en: http://ocyt.org.co/Portals/0/LibrosPDF/OCyT_Indicadores_2014.pdf

Pardo, A. (2015). "La minería en el Plan Nacional de Desarrollo", Razón Pública, Economía y Sociedad, 16 de marzo. Disponible en: <http://www.razonpublica.com/index.php/econom%C3%ADa-y-sociedad/8324-la-miner%C3%ADa-en-el-plan-nacional-de-desarrollo.html>.

Park, M. U.S. Geological Survey. USGS. (2015). "Coping with earthquakes induced by fluid injection". Disponible en: http://www.usgs.gov/newsroom/article.asp?ID=4132&from=rss#.VaPjvPI_Oko.

Portafolio (2015). "El 38,8% de las regalías del país están guardadas en los bancos". Economía. 19 de abril. Disponible en: <http://www.portafolio.com/economia/sectores/regalias-en-colombia-guardadas-en-los-bancos/15592295>.

Presidencia de la República (2012). "Palabras del Presidente Juan Manuel Santos en la promulgación de la ley sobre el nuevo Sistema General de Regalías".. 22 de Mayo. Disponible en: http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2012/Mayo/Paginas/20120522_07.aspx

Quiroga R, C. (2014). "El fracking visto por Manuel Rodríguez. Los riesgos ambientales de un salvavidas económico", Inteligencia Petrolera. Disponible en: <http://inteligenciapetrolera.com.co/inicio/tag/cristina-quiroga-r/>.

Rodríguez, M. (2013). "Desconfianza y licencias ambientales", ElTiempo.com. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12753003>.

Ronderos M (2012). ¿A quién le pertenece el oro en Colombia? La Silla Vacía. <http://www.lasillavacia.com/historia/quien-le-pertenece-el-oro-en-colombia-30930>.

Sachs J , Bruno M (1982). Economics of Worldwide Stagflation. Harvard University Press.

SÁNCHEZ J. (2012). Los Efectos de la Minería Canadiense en Colombia. Bogotá. CINEP.

Santacoloma M, L. J. y Negrete M, R. E. (2014). "Licencias ambientales: entre el deterioro grave y el daño ambiental". En: Garay, L. J. y otros (2014). Minería en Colombia: Daños ecológicos y socioeconómicos y consideraciones sobre un modelo minero alternativo. Bogotá. Contraloría General de la República.

Semana (2013). La Otra Guerra de la Economía Colombiana. Edición Online. Bogotá. Febrero 2.

Semana Sostenible. (s.f.). "El fracking llegó a Colombia". Disponible en: <http://sostenibilidad.semana.com/medio-ambiente/articulo/fracking-llego-colombia/31672>.

SIMCO (2015). Estadísticas Minería. Producción Nacional por Producto. Oro. Bogotá.

Sweeney, S y Skinner, L. (2014). "Global shale gas and the anti-fracking movement", Trade Unions for Energy Democracy, Working Paper N°1, Junio.

Telesantander (2015). "Roban y roban y vuelven a robar". Destacados. Julio 25. Disponible en:http://www.telesantander.com/index.php?option=com_content&view=article&id=1857:roban-y-roban-y-vuelven-a-robar-algunos-gobernadores-colombianos-se-embojillaron-en-el-2014-207-mil-millones-de-pesos-de-las-regalias.

Universidad Nacional de Colombia (2015). Informe sobre Gestión de las Regalías en Colombia. Facultad de Economía. Bogotá.

Usborne, D. (2014). "Fracking is turning the US into a bigger oil producer than Saudi Arabia", The Independent. Disponible en: <http://www.independent.co.uk/news/world/americas/fracking-is-turning-the-us-into-a-bigger-oil-producer-than-saudi-arabia-9185133.html> Acceso: Mayo 25 de 2015.

Velásquez, F (Coordinador) (2014) "El Sector extractivo en Colombia 2013", Bogotá. Foro Nacional por Colombia.