

El sector extractivo en Colombia 2019-2020

Observatorio de las Industrias Extractivas en Colombia



Mario Freddy Martínez

Juliana Peña Niño

Esneider Rojas

Fabio E. Velásquez C.

Foro
Nacional por Colombia

Brot
für die Welt

El sector extractivo en Colombia 2019-2020

Observatorio de las Industrias Extractivas en Colombia

Mario Freddy Martínez
Juliana Peña Niño
Esneider Rojas
Fabio E. Velásquez C.



El sector extractivo en Colombia 2019-2020

Observatorio de las Industrias Extractivas en Colombia

Coordinación académica y editorial:

Fabio E. Velásquez C.

Autores:

Mario Freddy Martínez

Juliana Peña Niño

Esneider Rojas

Fabio E. Velásquez C.

Fundación Foro Nacional por Colombia
Carrera 4A No. 27-62 Bogotá - Colombia

Tel: 57 1 2822550

Página web: www.foronacional.org

[Twitter.com/foronacionalcol](https://twitter.com/foronacionalcol)

[Facebook.com/Foronacional/](https://facebook.com/Foronacional/)

Diseño y Diagramación:

Luz Mery Avendaño

Editorial Gente Nueva

Fotografías:

Algunas tomadas de Pixabay.com

Esta publicación fue realizada con el apoyo financiero de Brot für die Welt.



Presentación4

Capítulo 1. El sector extractivo y la economía nacional en tiempos de pandemia

Mario Freddy Martínez 9

1. La producción extractiva. Un escenario de transición interrumpido por la pandemia ... 11
2. El aporte a la economía 15
3. Los temas de debate 19
4. El impacto de la pandemia 24
 - A manera de cierre 32
 - Bibliografía 33

Capítulo 2. Cambios normativos y de política en el sector extractivo: el continuismo del consenso de los *commodities*

Juliana Peña Niño 35

1. La reglamentación exprés de la reforma al sistema general de regalías - SGR..... 39
2. La reestructuración de la ANLA 52
3. La insistencia por el *fracking* y el polémico desarrollo del marco regulatorio 63
4. El sector extractivo como protagonista de la reactivación económica 73
 - Para cerrar..... 85
 - Bibliografía..... 86

Capítulo 3. El sistema general de regalías: ineficiente e inequitativo

Mario Freddy Martínez 89

1. La distribución de los recursos: un debate pendiente 90
2. La equidad en la distribución: un asunto para revisar 98

3. La participación ciudadana, un derecho incómodo 103
4. Análisis territorial 105
 - A manera de cierre 121
 - Bibliografía 123

Capítulo 4. La participación ciudadana en la gestión del sector extractivo en Colombia

Fabio E. Velásquez C..... 125

- Introducción 126
1. El sector extractivo en Colombia 128
2. La participación en el sector extractivo: la lógica institucional 135
3. Movilización social en el sector extractivo 148
4. Los programas de relacionamiento con el territorio: ¿diálogo o participación? 153
5. La conformación de bloques de actores ... 157
6. Balance final 163
 - Bibliografía 166

Capítulo 5. Conflictos socio ambientales, economías ilegales y estrategias de gestión de la minería ancestral y de pequeña escala en Suárez, Cauca

Esneider Rojas..... 168

1. La minería en el departamento del Cauca y Norte del Cauca 169
2. Minería ancestral, artesanal y de pequeña escala en Suárez 173
3. Los conflictos mineros 177
4. Gestión de los conflictos asociados a la minería 187
5. Principales hallazgos 190
 - Bibliografía 191

PRESENTACIÓN

La Fundación Foro Nacional por Colombia presenta su noveno Informe sobre el sector extractivo en Colombia, correspondiente al período enero de 2019 – junio de 2020, elaborado por el equipo del Observatorio de las Industrias Extractivas. El informe contiene cinco capítulos: el primero de ellos analiza las tendencias macroeconómicas más importantes del sector, así como el impacto de la pandemia del COVID-19 sobre su desarrollo y la propuesta del gobierno de convertir al sector en el motor de la reactivación económica del país. El segundo capítulo examina los cambios normativos e institucionales y de política más relevantes para el sector, con un foco particular en tres procesos: la reforma al Sistema General de Regalías, la reforma de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) y las políticas –bastante debatidas- sobre el uso de la fracturación hidráulica en yacimientos no convencionales de hidrocarburos.

El capítulo 3 retoma el tema de las regalías para examinar la distribución de los recursos en los ocho años de vigencia de la reforma de 2011 y su impacto social y territorial. Luego, el cuarto capítulo se enfoca en el tema de la participación ciudadana en la cadena de decisiones relacionada con la explotación del subsuelo. Analiza el esquema de toma de decisiones en el sector y la manera como dicho esquema ha determinado bajos niveles de participación ciudadana en su gestión. Por último, el Informe incluye un capítulo sobre los conflictos mineros en el municipio de Suárez (Cauca), así como el papel de los diferentes actores en su trámite y procesamiento.

Sin duda, el fenómeno de mayor relevancia para el análisis del sector extractivo en el período que cubre el informe es la pandemia del coronavirus y sus efectos económicos y sociales. El optimismo que el gobierno respiraba en 2019 gracias a una tasa de crecimiento del PIB muy por encima del promedio de América Latina y a una recuperación de los precios de las

materias primas en el mercado internacional, se vino abajo en 2020 con la expansión del virus y las medidas de confinamiento obligatorio que fue necesario tomar antes de terminar el primer trimestre de 2020. Sobrevino entonces una fase de recesión económica que se hizo sentir en el conjunto de la actividad productiva, tanto a escala global como nacional, que, sin embargo, no golpeó tan drásticamente a la actividad extractiva en Colombia. Se frenó, sin duda, el ritmo de producción, pero rápidamente el sector retomó una cierta dinámica, no comparable a la de años anteriores, pero en todo caso suficiente para no causar un deterioro grave de la actividad. En ese resultado fue clave la decisión del gobierno de permitir el funcionamiento del sector durante el confinamiento obligado, al considerarlo como una actividad de utilidad pública y necesaria para el funcionamiento de otros aspectos de la vida del país.

Lo que, sin duda, ha causado mayor debate ha sido la decisión del gobierno nacional de seguir apoyándose en el sector extractivo como punta de lanza de la economía nacional y como sector líder de la reactivación económica pospandemia. Esa apuesta contrasta con la baja prevista en la demanda de combustibles fósiles, derivada de la transición energética en los países del primer mundo, y con el rechazo en ciertas regiones del país a algunos proyectos de explotación minera que el gobierno considera estratégicos y que no han logrado la aceptación social en las zonas donde van a ser ejecutados, en caso de ser aprobada la respectiva licencia ambiental. En otras palabras, se mantiene la política de promoción

del sector implementada en los últimos quince años, en contravía de la oposición interna y de las tendencias económicas que marca el mercado internacional, con una narrativa que pone el énfasis en la diversificación de la canasta minera y en el aprovechamiento de las nuevas condiciones que ofrece el mercado (demanda de minerales críticos) a raíz de la transición energética.

Para el logro del propósito que se ha trazado, el gobierno ha venido realizando una serie de cambios institucionales y de política relacionados con el sector, que son analizados en el capítulo segundo de este informe. Uno de ellos es la implementación de los Proyectos Piloto de Investigación Integral, por medio de los cuales se busca conocer las condiciones existentes para la aplicación del *fracking* en Colombia. Aunque en la campaña electoral el candidato Duque reiteró que no daría vía libre a esa técnica, una vez elegido como primer mandatario cambió su opinión y se dejó convencer fácilmente de la ex ministra María Fernanda Suárez para incorporar esa técnica como forma de incrementar las reservas de hidrocarburos y garantizar la autosuficiencia en materia de combustibles. La decisión ahondó el debate iniciado años antes, abarcando tanto el campo técnico (informes de las Comisiones que han evaluado el procedimiento) y jurídico (demanda ante el Consejo de Estado de los decretos que reglamentan los proyectos piloto) como el político (oposición de varios movimientos a estas medidas) y de la opinión pública. La definición del Consejo de Estado será determinante de lo que ocurra en el futuro con esa controvertida apuesta.

Sin lugar a dudas, el principal cambio realizado por el gobierno ha sido la reforma al sistema de regalías. Su propósito fue calmar los ánimos de las autoridades de los municipios y departamentos productores, que supuestamente fueron perjudicados por la reforma de la década pasada al reducir significativamente sus asignaciones. Pero, además, un propósito subliminal de la reforma ha sido generar incentivos para que algunas regiones acojan los proyectos extractivos a través del incremento y del adelanto de los recursos de regalías. La reforma, además, introduce algunos componentes de participación ciudadana a lo largo del ciclo de las regalías, que pueden ser positivos, especialmente para los pueblos y las comunidades étnicas, pero al mismo tiempo corta la posibilidad de que las autoridades territoriales tengan un manejo más directo de los recursos de los Fondos, al suprimir los OCAD departamentales y municipales. La reglamentación de la nueva ley está por venir y es allí donde se podrá valorar el verdadero alcance de la reforma y las reales intenciones del gobierno nacional.

La pregunta que surge es si esta reforma apunta a resolver los problemas que la anterior no resolvió, a saber, una distribución más equitativa y un uso más eficiente de los recursos, mayor participación ciudadana y la reducción de las desigualdades territoriales. Es ese el objeto de análisis del tercer capítulo de este Informe. En él se examina, con base en los resultados logrados en los últimos años, qué tanto éxito logró la norma expedida hace un poco más de ocho años. La respuesta no es alentadora: la distribución de

los recursos mostró una tendencia hacia la concentración de los mismos en manos del gobierno nacional, relegando a un lugar marginal a los departamentos y municipios. Esa premisa parece mantenerse en la reforma de 2020.

Lo mismo puede decirse de la distribución territorial. Los territorios con mayores índices de pobreza recibieron una proporción menor de los recursos, en comparación con los departamentos más desarrollados, que recibieron mayores montos en la asignación final. De esa forma, la meta de convergencia territorial una vez más quedó como tarea pendiente del nuevo sistema. A ello se suma el lugar secundario ocupado por la ciudadanía en el manejo de las regalías. La participación ciudadana prácticamente quedó reducida a algunas iniciativas de control social a los proyectos financiados con estos recursos. La incidencia en la asignación de los recursos fue mínima, prácticamente nula, en parte debido al diseño mismo del Sistema, a la falta de información sobre los proyectos y a las debilidades que la ciudadanía sigue mostrando en este escenario de participación.

Estos resultados son congruentes con el análisis realizado en el capítulo 4 del informe, sobre la participación en el sector extractivo. En dicho capítulo se muestra cómo el esquema de toma de decisiones característico del sector no incluye la participación de los diferentes actores relacionados con él, tanto a nivel nacional como territorial. Es un esquema vertical, jerárquico, que concentra las más importantes decisiones en el gobierno nacional y que impide a la ciudadanía tener voz e incidencia en la decisión sobre la

explotación de los recursos naturales en su territorio. Ello explica en parte el incremento cada vez más notorio de la movilización y la protesta social en contra de proyectos extractivos en varias regiones del país, así como el uso de otro tipo de acciones, como el litigio estratégico y las consultas populares.

La movilización ciudadana para rechazar proyectos extractivos o para exigir mayores beneficios en su ejecución logró un doble efecto en años recientes: que las comunidades locales y sus líderes y organizaciones fueran reconocidos como interlocutores válidos del gobierno y de las empresas, de un lado, y que estos aceptaran sentarse a la mesa a negociar las propuestas de los actores en el territorio, de otro. Fue eso lo que llevó al gobierno a poner en marcha estrategias de relacionamiento con el territorio, con el fin de reducir el clima de tensión social y el nivel de conflictividad existente. Dichas estrategias introdujeron el diálogo como principal herramienta de contacto con los territorios. Sin embargo, la ciudadanía sigue manteniendo una cierta desconfianza en esos programas gubernamentales, sobre todo porque se trata de iniciativas definidas en su contenido y sus procedimientos por el gobierno nacional, sin ninguna consideración de las particularidades de cada territorio y de sus habitantes. Es un diálogo “impuesto desde arriba” que no conlleva soluciones a las demandas que de tiempo atrás vienen planteando las colectividades territoriales.

En ese contexto, la participación ha sido excluida como mecanismo de incidencia en la toma de

decisiones y como dispositivo que puede ayudar a la construcción de acuerdos en los territorios para la definición de un mejor manejo de los recursos naturales no renovables. Recientemente, el gobierno ha abierto la puerta al diseño de una política de participación ciudadana en el sector extractivo. Es, sin duda, la oportunidad para avanzar en la ruta de la democratización de las decisiones en el sector y dar un papel más visible a los actores sociales. Lo importante es que esa política esté guiada no por estándares mínimos, sino por una vocación real de promover y apoyar una participación efectiva de los diferentes actores.

El papel de los actores locales ha sido clave en algunas regiones, en las que la población se ha propuesto defender el territorio y sus recursos naturales no renovables. Es el caso examinado en el último capítulo del informe, dedicado al estudio de una realidad local, el municipio de Suárez, en el Departamento del Cauca, que posee características *sui generis*: es un municipio en el que la explotación de oro y otros metales tiene un peso importante en la economía local, realizada principalmente por mineros ancestrales y artesanales y por pequeños mineros del lugar. La población es además, heterogénea: campesinos, afrodescendientes e indígenas copan la mayor parte del espectro demográfico. Y se trata de una población víctima del conflicto armado y de la disputa territorial de grupos armados ilegales, una de cuyas actividades lucrativas ha sido la minería ilegal.

En ese complejo panorama, las tensiones son múltiples y los conflictos adquieren tonos diferentes

dependiendo de las circunstancias y de los propios actores. El capítulo analiza esas dinámicas económicas y políticas, y muestra la doble tarea emprendida por los locales en defensa de su territorio: de un lado, impedir la presencia de actores externos que han querido aprovechar en su exclusivo beneficio el potencial de recursos naturales existente en el municipio; de otro, reclamar ante el Estado sus derechos ancestrales, entre los cuales el de explotar sus propios recursos a través de las modalidades que se han impuesto desde décadas atrás: la minería ancestral y los desarrollos recientes de pequeña minería. El trámite de dichos conflictos no ha sido fácil, sobre todo por la presencia de actores violentos. La necesidad de ejercicios de diálogo y de construcción de acuerdos es fundamental para garantizar la convivencia en el territorio y asegurar

el derecho de los locales a definir su propio destino. Son retos que hoy tienen la sociedad y el Estado locales, para lo cual precisan una acción decidida del gobierno nacional para proteger el territorio, sus recursos y su población.

Foro Nacional por Colombia espera que este informe contribuya a avanzar en la discusión sobre el sector extractivo en el país, una discusión necesaria e inaplazable, sobre todo en el contexto de la reactivación económica pospandemia y desde el punto de vista de una gobernanza democrática de los recursos naturales. Queremos agradecer el apoyo brindado por Pan para el Mundo para la realización y difusión de este informe.

Fabio E. Velásquez C.
Coordinador del Informe

Capítulo 1

El sector extractivo y la economía nacional en tiempos de pandemia

.....
Mario Freddy Martínez

Coordinador Institucionalidad Política Democrática
Capítulo Región Central
Foro Nacional por Colombia



En 2019 el presidente Duque continuó su apuesta de aumentar la explotación de recursos naturales. Las cifras oficiales daban cuenta de los buenos resultados obtenidos en ese momento: crecimiento económico superior al promedio de América Latina; aumento de la inversión extranjera directa; movilización de nuevos proyectos; y mejora en las exportaciones de materias primas. Sin embargo, en el 2020 llegó la pandemia a Colombia, reduciendo en pocos meses la economía a una situación de postración sin precedentes en la historia reciente. Ante esta realidad, el gobierno nacional no ha ahorrado esfuerzos para señalar al COVID-19 como el culpable de todos los males. Se habla del impacto producido por la decisión de cerrar la mayoría de las empresas, la disminución del consumo como consecuencia de las cuarentenas decretadas, el cierre de fronteras, la parálisis del comercio internacional y el mayor gasto del Estado para atender la emergencia sanitaria.

Sin embargo, un análisis diferente indica que el Coronavirus aceleró la crisis que venía experimentando el capitalismo y con ello, la agenda extractiva. Basta con analizar el comportamiento nacional antes de la pandemia para entender el desgaste de una economía volcada hacia los bienes minero-energéticos. No sólo es la transformación del país como un importador compulsivo sin capacidad de movilizar su aparato productivo; también es el aumento del desempleo y la informalidad, la pérdida de valor de los combustibles fósiles y la implementación de reformas tributarias regresivas para hacer frente a los choques externos.

Preocupa que, ante la situación de emergencia, la apuesta del gobierno sea otorgarle al modelo extractivista en crisis la responsabilidad de reactivar la economía, desconociendo las señales del contexto actual: la matriz energética internacional menos dependiente del carbón y el petróleo; los impactos de la geopolítica internacional en el precio de los minerales y los hidrocarburos; y, la inconformidad social con el fracking y los proyectos de interés nacional; entre otros. No hay un plan B. La diversificación productiva que se pide desde diferentes sectores no aparece en el discurso oficial; tampoco se habla de generar incentivos para aumentar la demanda laboral en los sectores agrícolas y de manufactura o alternativas como los servicios ecosistémicos.

Teniendo en cuenta este escenario y como un aporte a la discusión sobre el papel de los recursos naturales en la pospandemia, en las siguientes páginas se analizará la contribución de la minería y los hidrocarburos a la economía en el 2019 y el primer semestre de 2020, a partir de estadísticas sobre producción, su impacto en las cuentas del producto Interno Bruto (PIB), el sector externo, la inversión y la estructura tributaria. 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. Este análisis tiene como antecedente y referencia próxima los Reportes del Sector Extractivo en Colombia publicados por la Fundación Foro Nacional por Colombia desde el 2010, los cuales, han permitido la construcción de una línea de base y de unas tendencias sobre el

contenido presentado en el texto que sigue a continuación.

1. La producción extractiva. Un escenario de transición interrumpido por la pandemia

Para el gobierno nacional y las agremiaciones de petróleo y minería el 2019 fue considerado como un año de transición con tres objetivos estratégicos: mantener la producción de los principales bienes extractivos; la puesta en marcha de modificaciones a la distribución de las regalías con el ánimo de reducir el rechazo de los territorios a las explotaciones con mayores recursos públicos; y la implementación de los pilotos de fracking y el licenciamiento de proyectos mineros a gran escala para impulsar el modelo minero-energético.

Al finalizar el año, parecía que la agenda extractivista retomaba su rumbo de la mano de los incentivos y las medidas de choque implementadas por el gobierno nacional. En el caso de los hidrocarburos, la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) reportó que el país frenó la disminución de la producción de petróleo experimentada en 2017 y 2018. Esto fue interpretado como una señal de que era posible volver a la cifra de un millón de barriles diarios desde el 2021. A esta perspectiva positiva se sumó el hallazgo de siete pozos de petróleo y gas en Santander, incluyendo Barrancabermeja, el Magdalena Medio y Arauca, bajo la modalidad de Near Field, que consiste en aprovechar la infraestructura de pozos existentes para buscar prospectos cercanos

con capacidad de agregar valores de crudo al inventario nacional de combustibles.

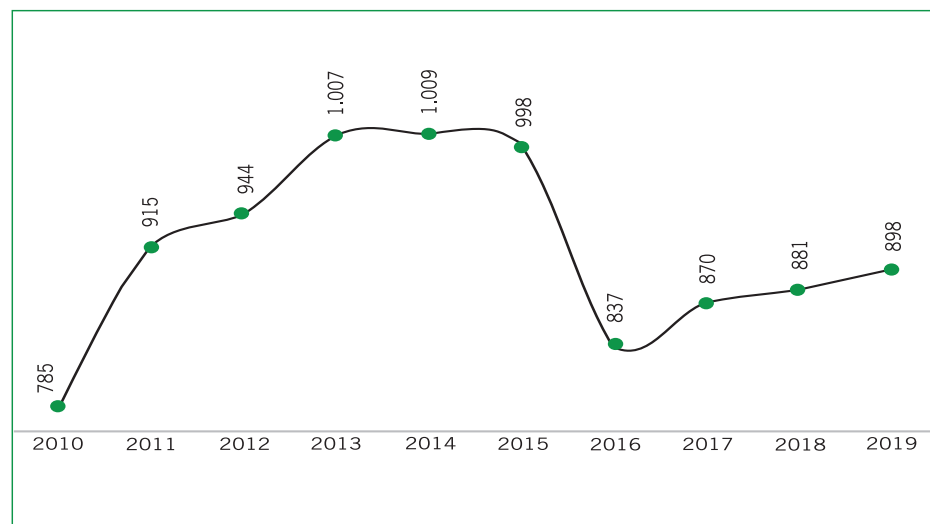
Los datos finales de la ANH dieron cuenta de 898 KBPD en 2019, cifra mayor al comportamiento registrado en 2018, cuando se ubicó en 881 KBPD, y, en 2017, año en el que se logró un promedio de 870 KBPD (Gráfica 1). A nivel mundial, con este resultado el país mantuvo su posición como la trigésima quinta nación en el ranking internacional de naciones petroleras y, en Latinoamérica, conservó el cuarto lugar, aunque con amplia diferencia frente a Brasil, que se consolidó como la principal potencia regional con 3,4 millones de KBPD, según cifras de World Energy (2020).

Por otro lado, por primera vez en ocho años, la cantidad de pozos explorados superó la meta establecida por el Ministerio de Minas y Energía; los resultados positivos se reflejaron en la firma de contratos con empresas interesadas en el petróleo colombiano (Gráfica 2). En 2019, fueron firmadas cerca de 18 adjudicaciones en la subasta, principalmente en los llanos orientales. Con esta dinámica, la ANH proyectaba inversiones por 2.200 millones de dólares para impulsar la industria del crudo en el 2020.

La producción de gas también presentó un comportamiento positivo. Las cifras de la ANH señalan que, en 2018, se generaron 841 GBTUD¹, y, en 2019, 911. El comportamiento descrito se explica por el aumento de los rendimientos en los campos de Casanare, Arauca, La Guajira

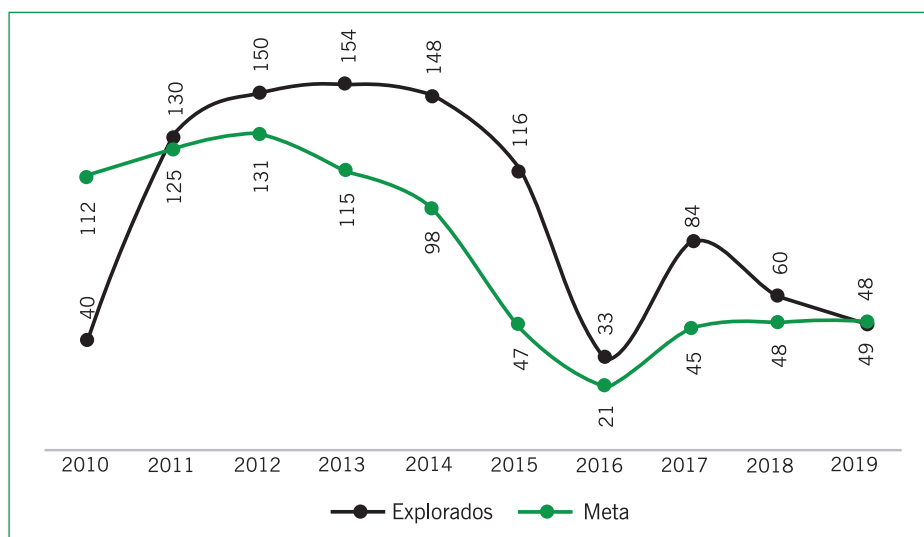
1 Giga BTU-British Thermal Unit- por día

Gráfica 1. Producción de Petróleo Colombia 2010-2019. En miles de Barriles Diarios (KBPD)



Fuente: Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH). Estadísticas y Reportes. 2019.

Gráfica 2. Comportamiento de la exploración pozos petroleros en Colombia 2010-2019. Meta de Exploración y Resultados



Fuente: Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH). Estadísticas Anuales 2020.

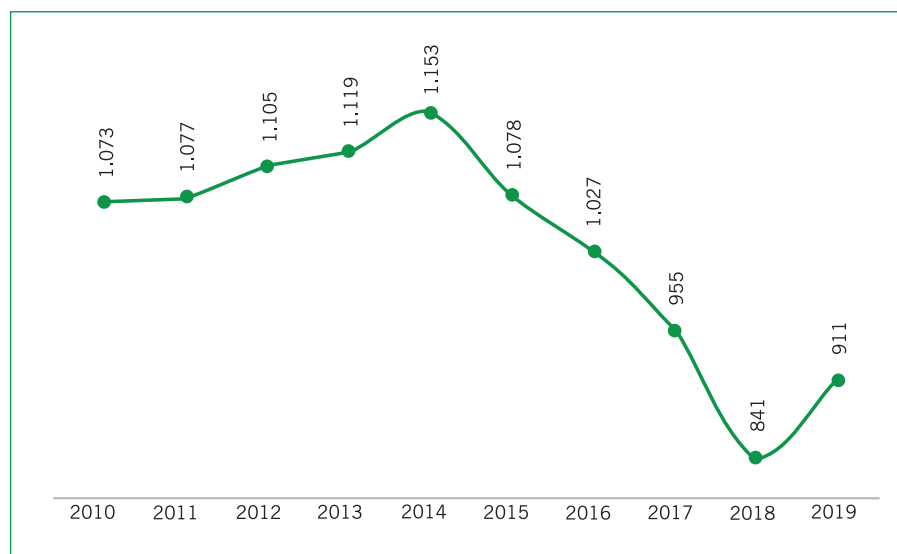
y los nuevos descubrimientos en el Catatumbo. En el contexto Latinoamericano, al igual que en el caso del petróleo, aunque Colombia conservó el séptimo puesto en producción, está muy lejos de considerarse una potencia, comparado con México, Argentina y Trinidad y Tobago, países que han consolidado una industria fuerte en este sector.

Por el lado de la minería la situación es diferente, en particular para el carbón, considerado como el producto estrella después de los hidrocarburos. Las cifras de la Agencia Nacional de Minería (ANM) señalan que la producción en el 2019 rondó las 82,2 Millones de Toneladas MT,

lo que significa cerca de 2 millones menos agregadas al inventario nacional en comparación con el 2018. Pese al resultado señalado, el país se consolida de lejos como el principal exportador en América Latina y el noveno en el ranking mundial (gráficas 3 y 4).

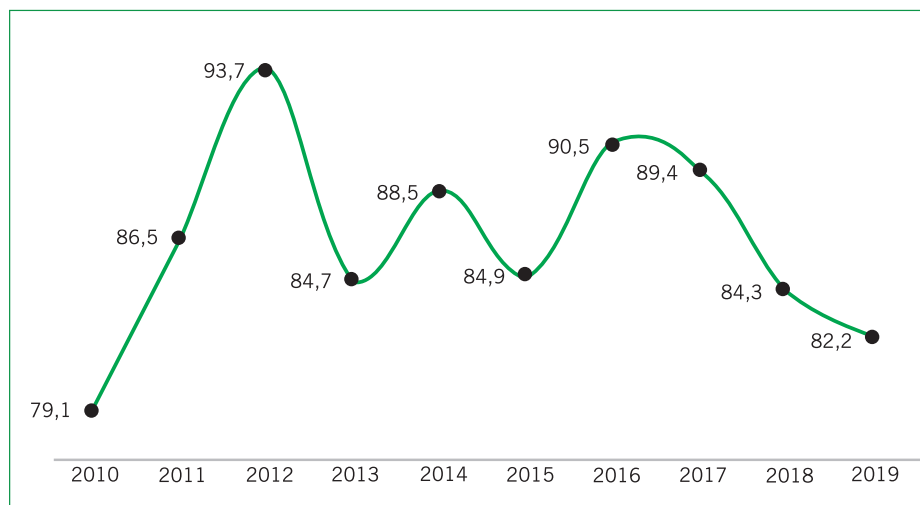
En materia de oro, la situación es diferente. El Sistema de Información Minero Colombiano (SIMCO) reportó que la producción total en 2019 rondó los 36.675 Kilogramos, un avance respecto al 2018 cuando el registro oficial alcanzó los 35.619 Kilogramos (gráfico 5). Con este comportamiento el país sigue siendo el sexto mayor productor en la región, después de

Gráfica 3. Producción de Gas en Colombia 2005-2019. En GBTUD.



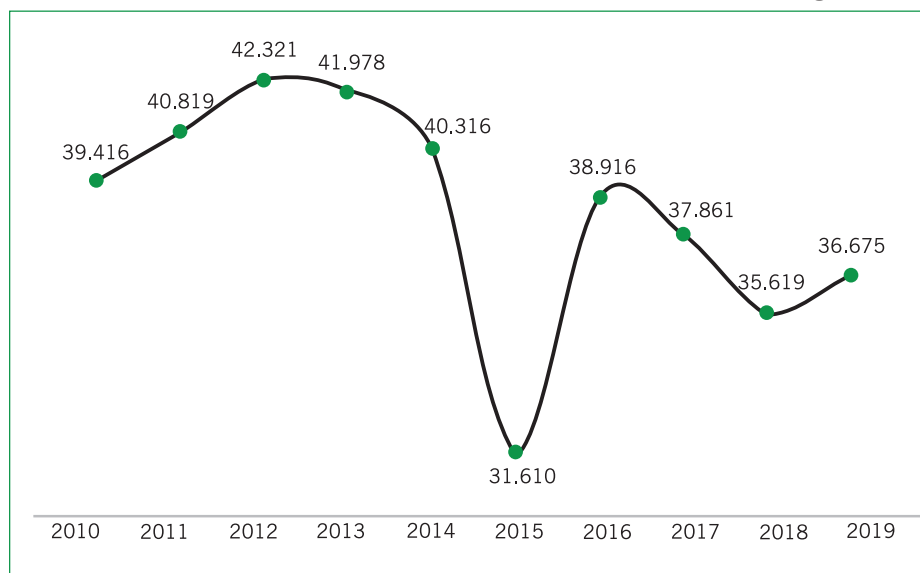
Fuente: Foro Nacional por Colombia. Reporte del Sector Extractivo en Colombia 2010-2015. Ministerio de Minas y Energía. 2020. Estadísticas y Reportes.

Gráfica 4. Producción de Carbón en Colombia 2010-2020. En Millones de Toneladas



Fuente: Foro Nacional por Colombia. Reporte del Sector Extractivo en Colombia 2011-2015. Sistema de Información Minero de Colombia (SIMCO). 2020.

Gráfica 5. Producción de oro en Colombia 2010-2019. En Kilogramos.



Fuente: Foro Nacional por Colombia. Reporte del Sector Extractivo en Colombia 2011-20102. Sistema de Información Minero de Colombia (SIMCO). Estadísticas. 2020.

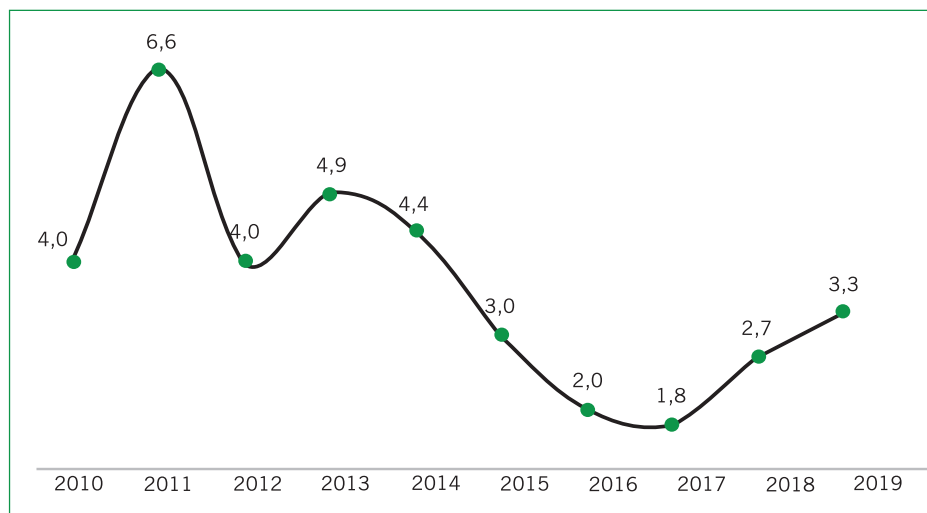
Perú, Brasil, México, Argentina y Chile, aunque muy lejos de aspirar a alcanzar su nivel de extracción y de reservas.

El buen momento del oro también cobijó a otros bienes de importancia para el sector. Un ejemplo de ello es el hierro que subió su producción de 575 mil toneladas en 2018 a 665 mil toneladas en el 2019; el cobre aumentó significativamente su tendencia de 9.123 Toneladas a 9.894 Toneladas en el mismo período. El único mineral de importancia que decreció fue el níquel de 43.055 toneladas a 37.891 toneladas como resultado del declive en la productividad de la mina Cerromatoso, en el departamento de Córdoba.

2. El aporte a la economía

El Departamento Nacional de Estadística (DANE) reportó que el crecimiento económico del país en 2019 se situó en 3,3%. Este resultado fue el más alto desde 2014, cuando llegó a 4,4%. La cifra señalada fue considerada por el gobierno nacional como una señal de que el país estaba en el camino correcto y que no era necesario pensar en variar la receta extractiva, tal como lo expresó el Ministro de Hacienda: “Los actos de crecimiento y promoción de los recursos naturales promovidos por el presidente Duque han despejado muchos cuellos de botella que impiden el desarrollo nacional y le dan la razón sobre la necesidad de seguir implementando proyectos

Gráfica 6. Crecimiento económico Colombia 2010-2019. En %



Fuente: DANE. Cuentas Nacionales PIB. 2020

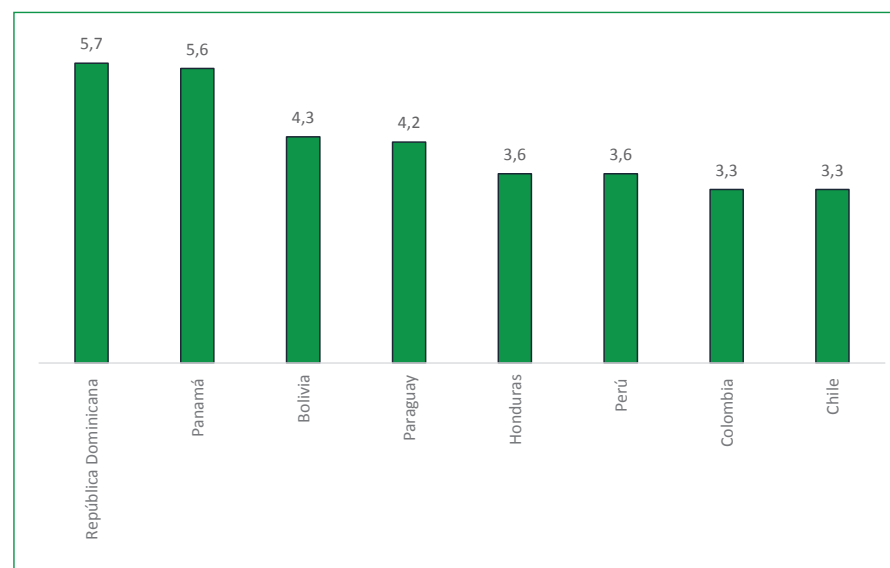
estratégicos en minería y en hidrocarburos para mejorar la calidad de vida de los colombianos” (El Espectador, 2020).

El resultado del PIB fue muy superior al desempeño de América Latina (0,6%) y el promedio internacional de 2,6%. Así, Colombia se convirtió en la séptima economía de la región con mayor dinamismo. En el contexto de los organismos multilaterales el país se posicionó como uno de los escenarios más estables y con mejores oportunidades para la inversión y la generación de negocios, incluso en un escenario convulsionado por las disputas comerciales entre Estados Unidos y China, la debacle de Venezuela y la caída de la demanda en la mayoría de los países del bloque europeo.

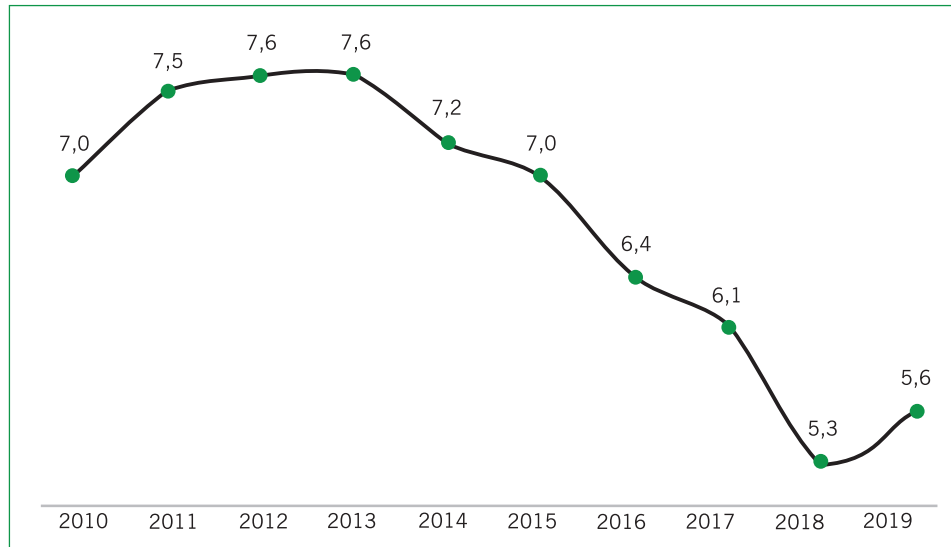
Sin embargo, analizando el comportamiento en las cuentas generales se encuentra que la minería e hidrocarburos ya no son la principal fuente de crecimiento económico en Colombia. Si bien los datos del DANE indican que la subactividad de minas y canteras tuvo un incremento de 2,1% frente al -1.9% de 2018 y el petróleo, gas natural y sus derivados también subió de 1,7 a 2,4% en el mismo período, lo cierto es que en el conjunto de la producción nacional el aporte del sector extractivo apenas llega al 5,6% en 2019. Esta cifra es inferior al comportamiento sectorial e 7,6 de 2013, cuando lo locomotora minero-energética estaba en pleno auge.

Otra fuente de interés es la inversión extranjera directa, en especial por ser considerada como

Gráfica 7. Países con mayor crecimiento de América Latina 2019



Fuente: CEPAL, Panorama Económico América Latina 2019.

Gráfica 8. Aporte del Sector Extractivo al PIB Nacional 2010-2019. (En %).

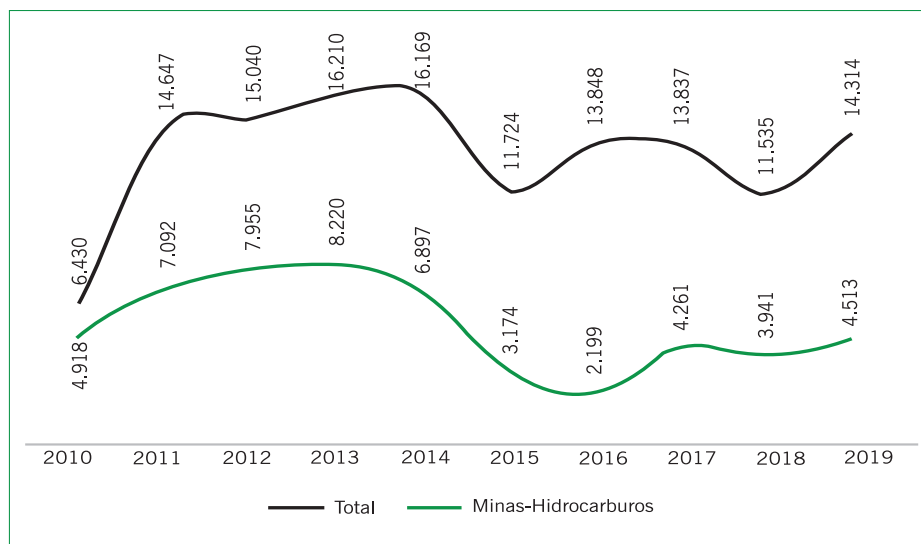
Fuente: Banco de la República. Series Estadísticas. Agrados Macroeconómicos. Cálculos Propios a Partir de las Series Desestacionalizadas del DANE 2020. Precios Constantes de 2005.

un indicador de consistencia económica en el contexto internacional y, además, una señal sobre la capacidad de movilización de proyectos extractivos dependientes del capital disponible. En 2019, las cifras del Banco de la República, indican que la IED total del país fue de 14.314 millones de dólares, cerca de 2.779 millones de dólares más con respecto al 2018, convirtiéndose en la cifra más alta registrada desde el 2014, cuando llegó a 16.160 millones de dólares. La reactivación de la IED también estuvo acompañada por un comportamiento positivo en el sector de minero y de hidrocarburos, teniendo en cuenta que se logró captar 4.513 millones de dólares, mientras en el año anterior la cifra había sido de 4.230 millones de dólares. Fruto

del comportamiento al alza, Colombia recuperó el tercer lugar de América Latina como receptor de IED después de México y Brasil.

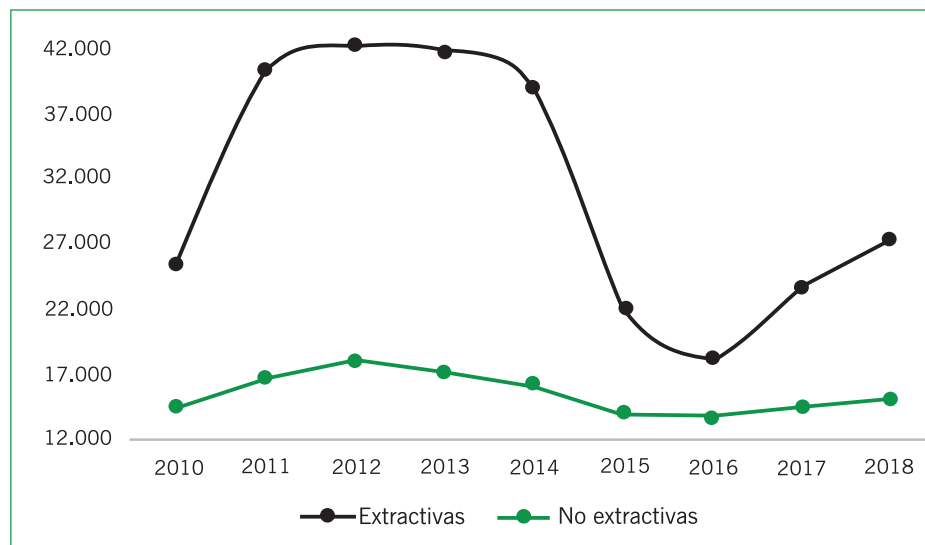
Adicionalmente, los grandes perdedores en el análisis de la IED siguen siendo la agricultura y la manufactura. En el primer caso, el factor de inversión para el período 2010-2019 apenas llega a 1.792 millones de dólares, según datos del Banco de la República. Esto es, el 1,3% del total. En el segundo caso, el valor es cercano a 17.865 millones de dólares en el mismo período con una tasa de participación del 13,4% mientras que el sector extractivo acumula 53.170 millones de dólares con un porcentaje acumulado de 39,5%.

Gráfica 9. Inversión Extranjera Directa Total y hacia la minería y los hidrocarburos. Colombia 2010-2019



Fuente: Banco de la República. Estadísticas- Sector Externo. Inversión Extranjera Directa (IED) 2020.

Gráfica 10. Exportaciones Extractivas y No Extractivas Colombia 2010-2019. En millones de dólares FOB



Fuente: DANE. Sector. Externo. Exportaciones. 2020.

Por último, en materia de exportaciones, el gobierno no logró traducir el buen momento de la economía. Los datos del DANE señalan que en 2019 el país vendió al exterior un flujo neto de un poco más de 39 mil millones de dólares FOB, inferior al de 2018, cuando este valor se acercó a \$42 mil millones de dólares FOB (Gráfica 10). Esta cifra es lejana a la registrada en 2012 (60 mil millones de dólares FOB), en pleno auge extractivo. En 2019, el aporte de la minería y los hidrocarburos fue de US\$24 mil millones FOB, lo que representa el 61,9% del total de las exportaciones. El resultado ratifica que en más de diez años de énfasis extractivo no se generaron capacidades en ramas de valor agregado para impulsar una economía diversificada; por el contrario, hoy más que nunca el país depende de que le vaya bien al petróleo como principal producto para configurar sus finanzas, en un mercado cada vez más volátil, lo que naturalmente tiene consecuencias negativas en el comportamiento del PIB, cuando ello no ocurre; algo insuficiente para una nación como la colombiana, con enormes retos en materia social.

3. Los temas de debate

Aunque a simple vista los indicadores para el 2019 parecían darle la razón a la apuesta extractiva del gobierno, la economía colombiana presentaba varias señales de alerta que luego se profundizaron en el escenario de pandemia. La primera de ellas es la configuración de una economía reprimarizada, dependiente del capital especulativo y las remesas. En efecto, ante la baja participación del sector extractivo en la

producción nacional, la actividad de reemplazo ha sido el comercio, las operaciones financieras y la administración pública. En total estas actividades aportaron el 45% del PIB en 2019, según datos del DANE.

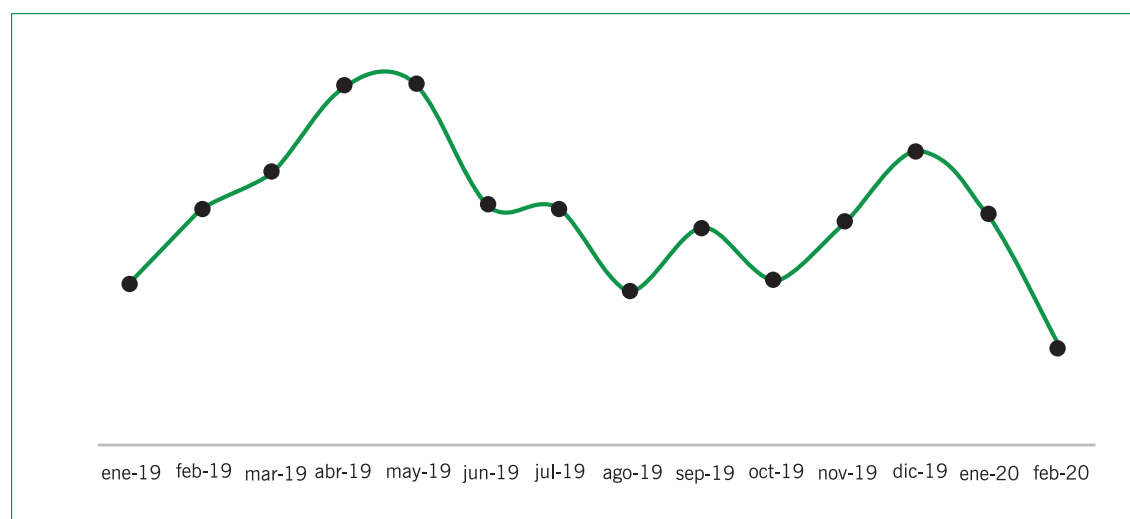
La configuración productiva señalada no ha generado aportes significativos al país. En el caso del comercio, los datos del DANE indican que en 2019 el 56% de las personas empleadas en este sector estaban por cuenta propia o a través de procesos de contratación informal. Además, contrario al discurso planteado por el presidente Duque de reducir el tamaño del Estado y hacerlo más eficiente, la evidencia del PIB muestra un ensanchamiento de la actividad pública ligada a la prestación de servicios de baja calidad. Sobre el tema de las actividades de intermediación financiera, una parte importante de los recursos se relacionan con las operaciones dirigidas a paraísos fiscales, tal como lo muestran las estadísticas del Banco de la República. En 2019, Colombia recibió la cifra récord de 3.060 millones de dólares. De este monto, 1.036 millones hicieron tránsito hacia paraísos fiscales; principalmente Panamá, las Islas Caimán y las Bahamas. Por último, en el caso de las remesas también se alcanzó una tendencia histórica con 6.773 millones de dólares, de acuerdo con los datos del Banco de la República, lo que significa 18,5 millones de dólares diarios. Si bien estos recursos contribuyen a aumentar el consumo y a paliar la pobreza en amplias zonas territoriales, no es sostenible en el largo plazo como motor económico por la fluctuación de las divisas, la ilegalidad en la emigración y el impacto que causa

en los ingresos la disminución de los giros del exterior en tiempos de crisis.

Otro asunto de importancia es el comportamiento de las exportaciones. Gran parte de la expectativa económica del gobierno nacional estaba en el aumento de las ventas minero-energéticas al exterior. Sin embargo, tal como se señaló anteriormente, se presentó una disminución de 5,7% entre 2018 y 2019. Si bien el Ministerio de Hacienda señaló que esta situación debió a un escenario de transición en la composición de los precios internacionales de las materias primas y el aumento del stock de los principales actores del mercado petrolero a la espera de señales reactivación sostenida en las ventas de futuros WTI y Brent, lo cierto es que esta es una mirada parcializada del contexto previo a la pandemia.

Basta con mirar el precio Brent del crudo que luego de un comportamiento al alza en los últimos meses del 2019, terminó por naufragar a comienzos del 2020 como resultado de las tensiones geopolíticas generadas por la ausencia de acuerdos entre la OPEP y Rusia para disminuir el inventario del crudo mundial, la guerra comercial entre China y Estados Unidos, el Brexit y las crisis políticas en Latinoamérica. En otras palabras, no era un asunto coyuntural, se trata de la entrada en una fase sostenible de precios a la baja del principal producto de exportación nacional. A ello se suma el hecho de que el boom de los hidrocarburos no sirvió para aumentar las reservas de este combustible: las cifras de la ANH muestran que entre 2010 y 2019 las reservas probadas de crudo disminuyeron de 2.056 millones de barriles a 2.041 millones de

Gráfica 11. Precio del barril de petróleo BRENT. Enero 2019 - Febrero 2020. En Dólares



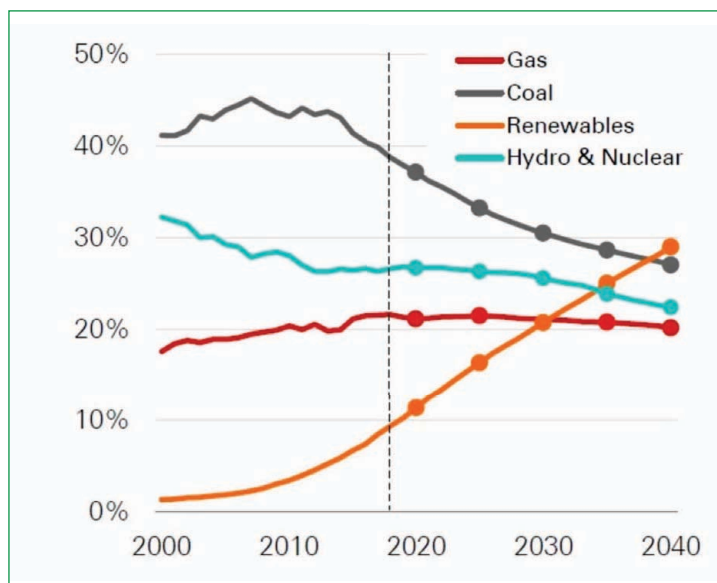
Fuente: Banco Mundial. 2020

barriles. Ello también significa una reducción de la autosuficiencia energética de 7,2 años a 6,3 años. Otro indicador que muestra el impacto de esta situación es la disminución de los ingresos nacionales. El Ministerio de Hacienda ha planteado que por cada dólar que baja el petróleo el país ve reducir sus ingresos fiscales en 400 mil millones de pesos anuales que el gobierno debe buscar en otras cuentas del Estado, incluyendo la base impositiva, haciendo pagar al grueso de la población su incapacidad de generar cambios de fondo en la economía.

Un asunto que no ha sido contemplado por el discurso extractivo predominante es la decisión internacional de disminuir el aporte de los com-

bustibles fósiles a la matriz energética de los principales mercados. En un informe de la Agencia Internacional de la Energía (AIE), se concluye que con estas nuevas políticas se avecina un escenario en el que la participación del carbón en la generación de energía pasará de 39% en 2019 a tan solo 5 % en las próximas dos décadas. China por su parte, tiene como meta disminuir la importación de carbón en 18% entre 2018 y 2030 y en Estados Unidos también se espera una caída del 4% anual en los próximos diez años. En el caso del petróleo, la OPEP calculó una pérdida en la demanda mundial de 1,1 millones de barriles diarios en el 2019 y los pronósticos del Banco Mundial indican que

Gráfica 12. Composición demanda mundial de energía por combustibles de generación 2000-2040 (%)



Fuente: Agencia Internacional de la Energía. Reportes 2020.

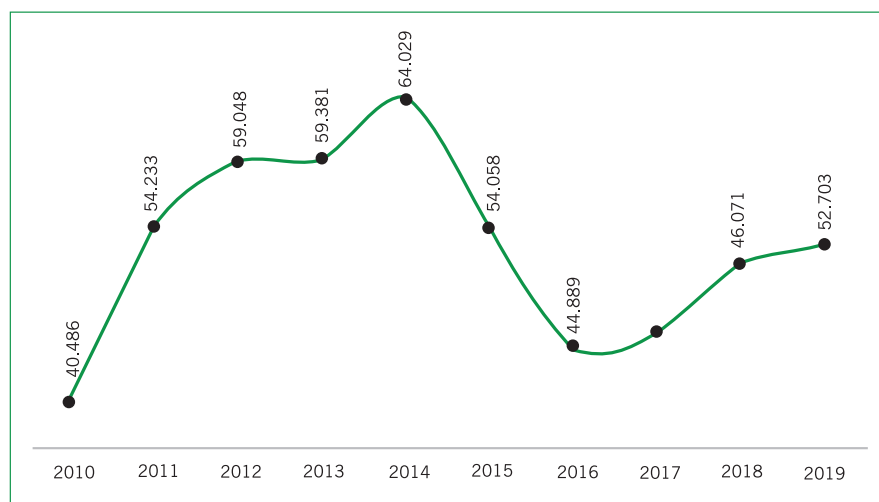
en 2030 se llegará a un máximo histórico de 100 millones de barriles diarios, y a partir de allí la tendencia del consumidor preocupado por el cambio climático eliminará 9 millones de barriles diarios anuales. Estamos presenciando el cambio en la fase de generación y de demanda de combustibles. Economías como la colombiana, especializadas en la venta de crudo y carbón, deben comenzar a implementar planes de transformación y diversificación, si no quieren llegar en unos años a situaciones de inviabilidad en sus ingresos.

Por otro lado, a la par de la especialización extractiva, el país se convirtió en un importador compulsivo. Los datos del DANE muestran que el país aumentó el monto de bienes comprados en el mercado internacional de 40.486 millones de dólares en 2010 a 52.703 millones en

el 2019. De este monto, las importaciones de alimentos que Colombia producía pasaron de 3.289 millones de dólares a 10.940 millones de dólares en el mismo período. Esto significa un crecimiento de 1,4 millones de toneladas a 11,7 millones de toneladas de productos agropecuarios; cifra que demuestra la debacle de las regiones campesinas en los últimos años.

Adicionalmente, la evidencia ha señalado que la importación de bienes intermedios (maquinaria, equipos, tecnología, entre otros), contribuye a mejorar la calidad, la innovación y la competitividad de la industria nacional. Sin embargo, en 2010 el país importaba cerca de 10.495 millones de dólares de este tipo de bienes, y para el 2019 este valor disminuyó a 4.915 millones, según datos del DANE. Esta es una de las explicaciones de la pérdida de influencia de la manufactura como

Gráfica 13. Monto total de importaciones Colombia 2010-2020. En millones de dólares



Fuente: DANE. Cuentas nacionales. Comercio exterior. Importaciones. 2020.

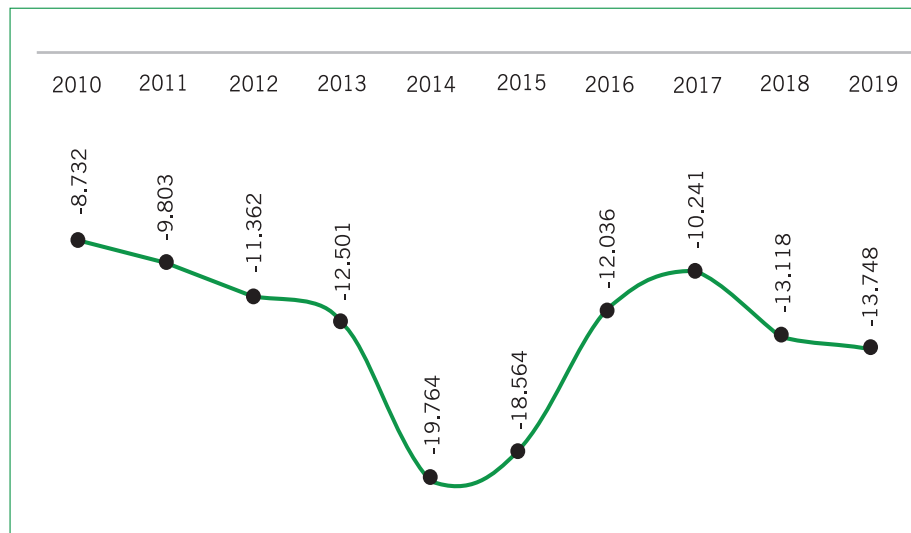
actividad esencial para el desarrollo del país. Mientras tanto, el país se especializó en comprar productos no duraderos, es decir, de bajo valor, que no agregan innovación en este mismo período se duplicó pasando de 3.460 a 6.809 millones de dólares. Finalmente, un dato paradójico en medio del boom minero-energético es que se incrementó la importación de combustibles de 2.071 millones a 7.545 millones de dólares.

El aumento de las importaciones y, en contraposición, la disminución de las exportaciones no sólo muestra la baja capacidad de resiliencia de la economía colombiana, sino que genera otros problemas como el déficit de la balanza de pagos que pasó de -8.732 millones de dólares en 2010 a -13.748 millones de dólares en 2019

(gráfica 14). En otras palabras, de nada sirvió la renta extractiva ni la inversión extranjera para equilibrar las cuentas públicas; por el contrario, antes de la pandemia la característica principal era un país cada vez más endeudado y sin salidas eficientes para solucionar este problema. Sobre este último tema, las cifras del Banco de la República plantean la consecuencia de la inestabilidad nacional. Entre 2010 y 2019 la deuda externa aumentó de 68.437 millones de dólares (20,6% del PIB) a 138.175 millones de dólares (42,7% del PIB).

Por último, el país se acostumbró en los últimos años a tener una de las monedas más devaluadas del mundo. Entre 2010 y 2019 este indicador fue cercano al 50% pasando de una

Gráfica 14. Déficit en la Balanza de Pagos Colombia 2010-2020. En millones de dólares



Fuente: Banco de la República. Deuda Externa Consolidada. 2020

tasa promedio de 1.897 pesos a 3.282 pesos por dólar americano. El hecho importante aquí es que, si bien el país sale beneficiado por mayores recursos por la venta de bienes primarios, se vuelve más costoso producir en el país e incorporar tecnología para mejorar la competitividad. Además, aumenta la presión inflacionaria, disminuye la capacidad de generar empleo formal y profundiza el efecto reprimarizador de la producción nacional. Sin duda, es un escenario que contribuye al pesimismo sobre la perspectiva económica nacional en el corto plazo.

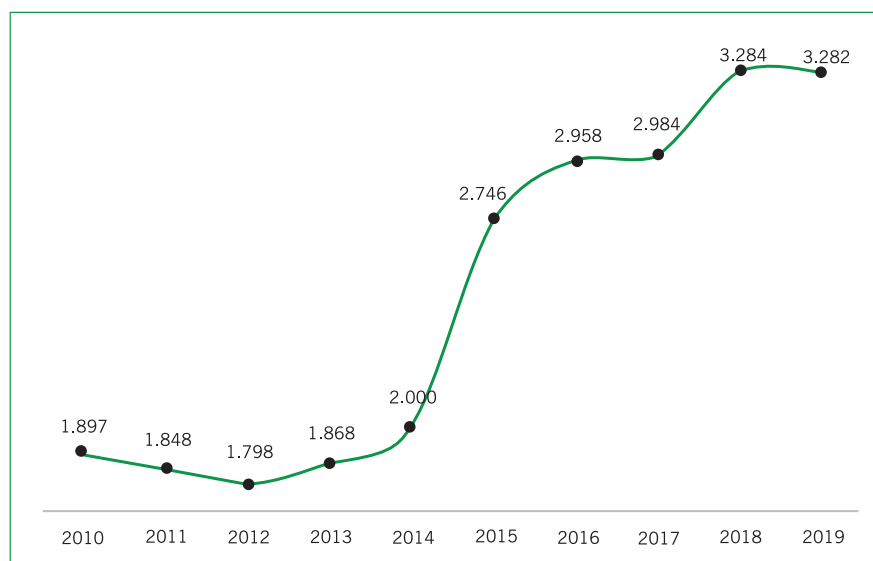
Los indicadores señalados anteriormente indican que el país no era tan estable como lo planteaba el gobierno, ni un buen ejemplo de consistencia macroeconómica, y que detrás de algunos indicadores aislados presentaba un panorama poco favorable para enfrentar la volatili-

dad internacional y los problemas de la pandemia. Este fenómeno exacerbó la visibilidad de fenómenos como la desintegración del aparato productivo, la llegada masiva de inversión extranjera que no genera encadenamientos y que en algunos casos está ligada a procesos de especulación y blanqueo de dineros; la configuración de un escenario laboral excluyente para la mayor parte de la población; la pérdida de valor de las exportaciones en el contexto internacional; y la concentración de las actividades económicas en pocas empresas con sistemas de producción ineficientes.

4. El impacto de la pandemia

En marzo de 2020 llegó la pandemia al país y en poco menos de cinco meses dejó en evidencia la inconveniencia de la base productiva dedicada

Gráfica 15. TRM 2010-2020. En Pesos por Dólar



Fuente: Banco de la República. TRM 2020

en su mayoría a la venta de recursos naturales en un escenario de parálisis comercial; además, la geopolítica del conflicto entre las principales potencias energéticas tampoco ayudó a disminuir el impacto. El resultado ha sido una recesión histórica que amenaza además con llevarse los pocos avances en la lucha contra la pobreza.

Las cifras del DANE muestran que la contracción de la economía en el primer semestre de 2020 se ubicó en -7,4%, y para el total anual fluctuará entre -6,8% y -8,1%. Esto significa que el PIB perdió 31 billones de pesos a junio. Aunque desde la Asociación Colombiana de Petróleo (ACP) y la de Minería (ACM) se señala que no se generó un traumatismo profundo en el funcionamiento de la industria extractiva teniendo en cuenta que su operación tiene la dinámica de trabajo cerrado y que fue incluida desde el inicio como una de las excepciones de movilidad al ser considerada como una área de interés prioritario para el país, las estadísticas muestran que la caída en la producción de carbón fue de 7,2% en el primer semestre de 2020. En el caso del petróleo la disminución fue más drástica (18,1%), mientras

el gas registró la menor pérdida con el 1,3% de la producción, según datos de la ANH.

El panorama señalado indica que el escenario de transición económica hacia una nueva fase de movilización extractiva planteada por el gobierno quedó en entredicho. En el Plan de Desarrollo 2018-2022 se contemplaba que en 2020 se alcanzaría una producción de 90 millones de toneladas de carbón; sin embargo, en el mejor escenario se ubicará en 75 millones de toneladas, de acuerdo con las proyecciones a la baja del Ministerio de Minas y Energía. Igual situación se encuentra en el petróleo. Al finalizar 2019 con la dinámica de inversión y exploración, además de los nuevos descubrimientos se esperaba una reacción fuerte con más de 900 mil barriles diarios de crudo, sin embargo, lo más probable es que se llegue a 800 mil barriles diarios, dependiendo del comportamiento que tengan las zonas de explotación en el segundo semestre del año. Incluso, el gas, que mostró signos de resistencia frente a la pandemia, con cerca de 1.096 millones de pies cúbicos por día, no alcanzará la meta de 1.167 millones de pies cúbicos (Tabla 1).

Tabla 1. Producción y meta inicial 2020 principales productos minero-energéticos Colombia

Producto	Producción I Semestre	Producción Proyectada 2020	Meta Inicial	Diferencia
Carbón	19,4	75,3	90	-14,7
Petróleo	734	800	900	-100
Gas	1.096	1.029	1.167	-138
Oro	20,1	43,0	41,0	2,0

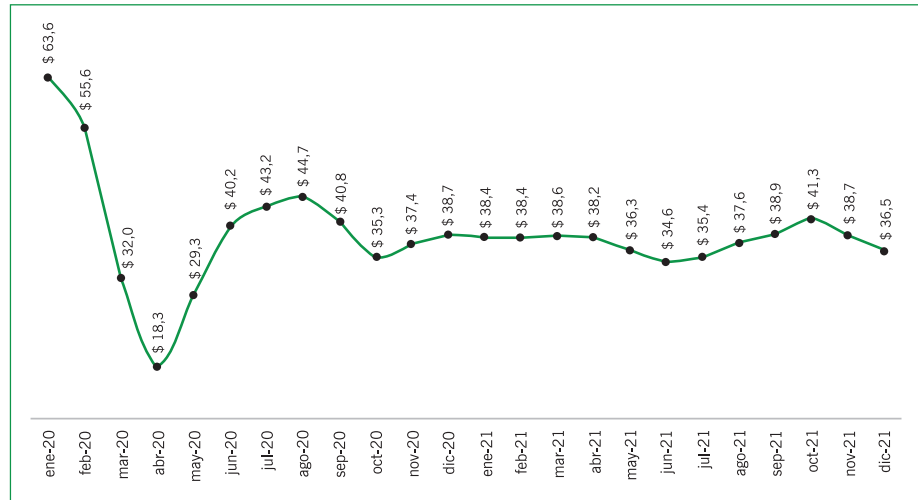
Fuente: Ministerio de Minas y Energía, 2020. ANH. Estadísticas del sector. 2020. Carbón en millones de toneladas. Petróleo miles de barriles promedio diario. Gas en millones de pies cúbicos diarios. Oro en toneladas.

El único mineral que tendrá un comportamiento al alza es el oro, no sólo por el comportamiento de precios al alza en el mercado internacional, sino también por la apuesta establecida del gobierno nacional de poner en marcha tres proyectos: Soto Norte, Gramalote y Buriticá. La meta es que el país pase de producir 35 a 43 toneladas a finales de 2020. “Le queremos apostar al oro –señaló el vocero del gobierno– y duplicar la producción de los títulos de oro. Creo que estos dos trimestres van a estar duros en producción, y el oro va a sacar la cara por la producción. Si logramos que los proyectos de interés nacional entren y cumplan su plan de producción, en este Gobierno se lograría duplicar la producción de oro, se generarían 12.000 empleos adicionales y eso nos permitirá, por ende, generar mayores recursos al sistema general de regalías” (La República, Julio 2 de 2020).

Los precios en la mayoría de los casos tampoco ayudan al sector. En el caso del petróleo, a la baja histórica a valores negativos de la referencia WTI en abril de 2020 le siguió una lenta recuperación hasta llegar a los 36 dólares en junio, cerca de 30 dólares menos que el registrado en el mismo mes de 2019. Esta debacle se extendió rápidamente al petróleo BRENT con la que se cotiza más del 80% del crudo colombiano. Aquí, llegó a cifras por debajo de los 18 dólares en abril, 43 dólares al finalizar el primer semestre, dejando en cuidados intensivos las proyecciones lineales realizadas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2020 del barril de petróleo a 70 dólares.

El panorama post-pandemia tampoco es favorable para la apuesta extractiva: estadísticas de la Agencia Internacional de Energía (AIE) y la OPEP señalan que, al finalizar el 2020, la referencia Brent se situará entre 35 y 38 dólares y para el 2021 y 2022 no subirá más allá de los 55 dólares en un escenario positivo, con la contención de la pandemia, la reapertura completa de las operaciones internacionales, el aumento de la demanda industrial y la solución negociada a las disputas geopolíticas del petróleo. Un gran número de variables que están por fuera de control para el gobierno nacional. Las consecuencias fiscales de este comportamiento serán profundas: en primer lugar, el Ministerio de Hacienda proyectó el presupuesto general de la nación con un barril de petróleo a 67 dólares, lo que significa un déficit de algo más de 15 billones de pesos que el país tendrá de cubrir por vía impuestos o endeudamiento; para el 2021, sin aprender la lección, se volvió a elaborar el presupuesto público con un valor Brent de 60 dólares, aumentando el déficit del sector público. “En el presupuesto 2021, el aforo de Otros Recursos de Capital asciende a \$26,1 billones. Este contiene las estimaciones del financiamiento restante requerido para asegurar la ejecución del presupuesto aprobado y los recursos obtenidos por otras fuentes de financiamiento específicas. Para la obtención de estos recursos se cuenta con cerca de 18 meses, durante los cuales se tiene previsto emplear una estrategia de financiamiento que, con fundamento en un monitoreo permanente de los mercados financieros, minimice el riesgo cambiario y el riesgo de refinanciación. (Oviedo, 2020).

Gráfica 16. Precio barril de petróleo Brent y proyección segundo semestre 2020 y 2021



Fuente: OPEP. Cifras y proyecciones. 2020

En cuanto al gas, aunque se observa un crecimiento de la producción y se espera que tenga buen comportamiento en el mercado internacional, al ser considerado como combustible de reemplazo menos contaminante que el petróleo, y, en especial, el carbón, su punto débil es su bajo precio internacional. De acuerdo con el Banco Mundial, antes de la pandemia estaba en 3 dólares el MBUT; con el escenario de emergencia bajó a 1,58 dólares. Para el 2021, esta entidad no prevé un alza fuerte en el precio lo que pone en entredicho el aporte que pueda realizar a la economía colombiana. Adicionalmente, los principales compradores del gas nacional como Estados Unidos aumentaron su a cifras récord. Así lo señala la Oficina de Administración de Información Energética (EIA) que registró 33 billones de pies cúbicos en el 2019, una cifra mayor en

algo más de 18 billones de pies cúbicos, comparado con 2015.

En el caso del carbón, como se ha señalado, su mala hora venía desde antes de la pandemia con los acuerdos establecidos entre los principales mercados de disminuir su uso como fuente energética, siguiendo lo establecido en el tratado de París. Así, su caída en picada se registró desde febrero de 2019 cuando estaba cotizado en 84 dólares la tonelada; en diciembre se redujo a 66 dólares y en junio de 2020 disminuyó nuevamente a 52 dólares. Sin embargo, más allá del precio, lo que preocupa son los impuestos y sobretasas establecidos por países como Holanda y Alemania que compren más del 60% del carbón colombiano. En datos reales, para un particular la compra de una tonelada de este mineral puede salir en 60 a 75 dólares con las

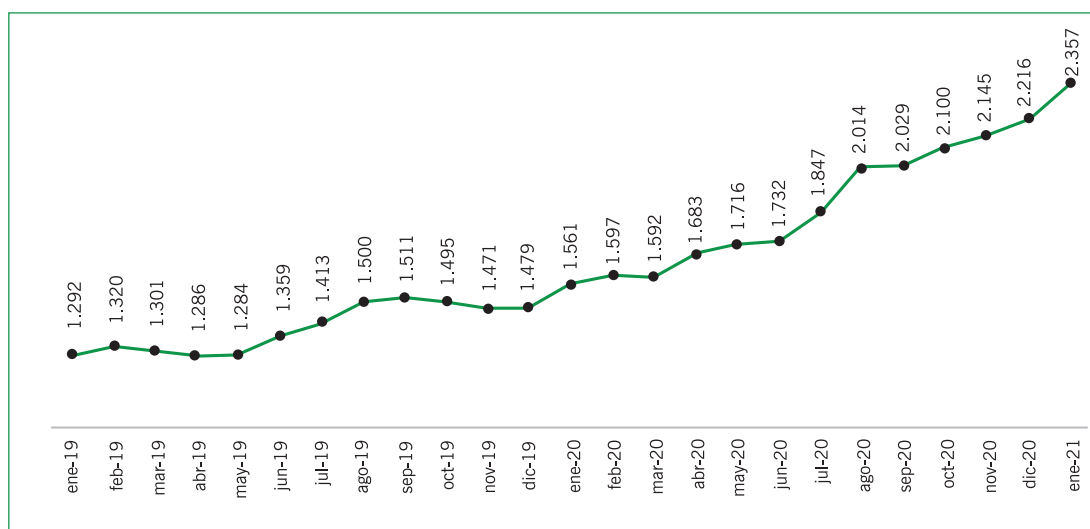
compensaciones planteadas lo que hace inviable su consumo. El escenario plantea una encrucijada para el gobierno nacional: aprovechar el potencial y las reservas del país de manera acelerada para sacar el mejor provecho posible del carbón o reevaluar su política exportadora y emprender procesos de diversificación que además deben incluir a las zonas como la Guajira y el Cesar con alta dependencia de este mineral.

Por último, la situación del oro es particular. Desde 2019, cuando se iniciaron las primeras escaramuzas entre Estados Unidos y China, comenzó su alza hasta llegar niveles históricos con la pandemia, jalonado por movimientos de inversionistas que decidieron colocar parte de sus activos en uno de menor riesgo. Esto se tradujo en un valor en la bolsa de Londres de 1.848

dólares por onza en julio del año anterior; para el mismo mes del 2020 alcanzó su valor máximo registrado con 2.034 dólares por onza, hecho al que también contribuyeron los datos de la Reserva federal sobre la economía norteamericana en el segundo trimestre con una contracción del 32,9%, dato que puede tener comparación solamente con la gran depresión de 1929. Esta tendencia tiene la potencialidad de generar nuevos aumentos en la cotización del oro, inclusive superiores a los 3.000 dólares en 2022, configurando lo que varios analistas han llamado un nuevo patrón de acumulación e intercambio que coincide con la crisis del sistema capitalista basado en el dólar.

Ante el comportamiento en el precio del oro y sin un plan B para la economía, no es extraño

Gráfica 17. Precio de la onza de oro primer semestre 2020 y proyección para los próximos meses



Fuente: Banco Mundial. 2020

que el gobierno vea en este mineral la salvación de su apuesta extractiva. Esto sin embargo enfrenta la oposición de las comunidades y autoridades en las zonas de explotación que no ven con buenos ojos la implementación de proyectos en sus territorios, ni decisiones como la tomada por el ANLA de archivar definitivamente la solicitud de licencia ambiental presentada por Minesa para el proyecto aurífero de Soto Norte. Una mala noticia para el sector y para el gobierno, que genera mayor incertidumbre sobre las metas establecidas por el Ejecutivo. Seguramente, con la decisión del Ministerio de Minas y Energía de acelerar la producción del mineral a cualquier costo, incluso pasando por encima de los derechos, la autonomía y los movimientos comunitarios, se aumentará también la conflictividad social, la confrontación y la movilización ciudadana; esto puede ser la piedra en el zapato para la apuesta de aceleración. Consciente de la problemática, el presidente y su equipo han delineado una estrategia que en lo fundamental se sustenta en dar dinero a los municipios vía regalías, a cambio de que no se opongan a los proyectos mineros; además ha anunciado inversiones cercanas a los 5.000 millones de dólares para quebrar el movimiento social alrededor de la protección ambiental. Están por verse los resultados de dicha estrategia.

Otro asunto negativo para el gobierno es el sector externo: las exportaciones y la inversión extranjera directa. Sobre el tema, el DANE señala que en el primer semestre de 2020 el país experimentó una caída del 28% en las ventas al exterior y, en el segundo semestre del año, en un escenario

controlado de la pandemia el comportamiento negativo llegará a 34%. Además, si se produce un rebrote fuerte en los meses de noviembre y diciembre esta cifra puede aumentar al 46%. En total se perdieron cerca de 18.000 millones de dólares y la actividad más perjudicada fue la minería y los hidrocarburos con una pérdida del 51,4%. Como suele suceder, los inversionistas salieron corriendo del país. Según datos del Banco de la República, en los primeros seis meses del año se perdieron cerca de 2 mil millones de dólares, comparado con 2019, y se espera que la tendencia se consolide con otros 2 mil a 3 mil millones de dólares al finalizar el 2020. Esto significa una disminución del 41% en la IED, lo que deja mal parados a los proyectos mineros y de hidrocarburos que esperaban gran parte de estos recursos para implementar sus labores de exploración, licenciamiento y explotación, además de los pilotos de fracking anunciados a finales del año pasado.

Lo que demuestra la pandemia es que el país perdió la oportunidad de generar nuevas escalas y fuentes de producción entregando su economía a inversiones volátiles y sin un futuro sostenible. Ahora en la pandemia, con la agricultura debilitada y la industria nacional en estado de crisis, no se ve cuál es el sector que contribuirá a aumentar las exportaciones del país. Si bien es cierto que el oro es una alternativa, su relación con el mercado interno es baja y sus encadenamientos también. Ante esta realidad no es viable cargarle todo el peso de la reactivación. Tampoco es posible pensar que la debacle de la economía se solucionará fácilmente con una carga

menor del virus. Las proyecciones muestran que la recuperación será lenta y dependerá de varios factores: la llegada al país de la vacuna contra el COVID-19, el aumento o disminución de las tensiones internacionales, la reactivación de la economía internacional, y la acción del gobierno para liderar políticas que incentiven la activación del aparato productivo y el consumo interno.

La situación es particularmente preocupante por el impacto en el empleo y los ingresos de la población colombiana. Antes de la pandemia, el 38% de los jóvenes estaban desocupados en el país (DANE, 2015). Además, esta entidad reporta que, entre 2002 y 2019, la población ocupada se ha incrementado a velocidades menores que la PEA, de 19 a 24 millones de personas, y la cifra de desempleo, que mostraba señales de descenso, aumentó en enero de 2020 a 11,1%, sin contar con un alto número de personas en subempleo (28%). Por último, la informalidad laboral también subió de 50,1% a 56,3% entre 2010 y 2019. Adicionalmente, el comportamiento del empleo por género, según datos del DNP (2018), mostraba que, si bien la vinculación laboral de la población femenina creció de 18,5% a 21%, en las actividades como la minería y los hidrocarburos mantenía una estructura desigual con un aporte de la mano de obra masculina promedio del 64%.

Con la pandemia esas cifras se dispararon. El DANE reportó que el desempleo subió a 21,3% en julio de 2020. Esto significa que más de 4 millones de personas se encuentran sin trabajo, como consecuencia de la quiebra que han expe-

rimentado las pequeñas y medianas empresas. El problema además trasciende a la calidad de la vida de la población. No en vano, desde la CEPAL y otros organismos multilaterales se señala que el deterioro del empleo y las fuentes de ingresos de la sociedad colombiana pueden contribuir al incremento de la pobreza extrema que en 2019 llegó al 10% y, en las actuales condiciones, se incrementará al 15% o 18% al finalizar 2020. La pobreza por necesidades básicas insatisfechas por su parte también subirá del 29% al 34% o 39% en el mismo período. Ante la magnitud del problema no es sensato pensar que el sector extractivo, que apenas aporta el 9% de la base laboral en Colombia, pueda contribuir a la disminución del daño en los ingresos de las familias, como tampoco las inversiones señaladas con los nuevos proyectos mineros que están por entrar en fase de operación, que tradicionalmente se quedan en intermediarios.

Por último, la crisis de la economía en general, y del sector extractivo en particular, genera como efecto de rebote la disminución de los ingresos públicos. El Ministerio de Hacienda ha señalado en el documento del Marco Fiscal de Mediano Plazo para Colombia que a junio de 2020 el país ha perdido cerca de 175 billones de pesos. Esto significa cerca del 50% del presupuesto público fijado para el 2021. Además, el impacto también debe considerar los 117 billones que el gobierno nacional dice haber invertido en atender la emergencia socioeconómica y sanitaria. El problema es que no hay recursos para todo ese gasto. La situación hasta ahora se ha paliado quitándole a los territorios cerca de 8 billones

de pesos por cuenta del Fondo de Emergencia (FOME) y aumentando la carga de la deuda externa, sobrepasando su participación en más del 50% del PIB. De hecho, ya se efectuó una solicitud al Fondo Monetario Internacional (FMI) por 14 mil millones de dólares y se espera que antes de finalizar el año se solicite otro por una suma de 8 mil millones de dólares.

Tres son las consecuencias de esta situación. En primer lugar, la dependencia del sector extractivo hace que la nación sea vulnerable a las presiones de las empresas y la inversión extranjera que solicitan cada vez más beneficios para sostener la actividad de exploración y explotación en el país, como en efecto se ha dado. Desde el 2002, cuando se fortaleció la política de exenciones al sector, esta decisión ha tenido un impacto directo en la baja del impuesto efectivo a la renta que pagan las empresas mineras y de hidrocarburos; también se han aplicado beneficios en las exportaciones; en los cálculos de participación estatal, durante más de cinco años se aplicaron descuentos a las regalías pagadas, además no se contemplan tasas por la salida de capital y utilidades obtenidas. En general, ha prevalecido la consigna de que es necesario brindar toda la apertura para que el capital se quede a cualquier costo. Estudios realizados por la Red de Justicia Tributaria (Valencia y Daza, 2018) han señalado que, por esta vía, el país ha perdido cerca de COP\$84.6 billones entre 2010 y 2016.

En segundo lugar, están las correcciones que debe realizar el gobierno nacional cuando los precios de los *commodities* están a la baja. En

total, durante el período 2000-2018 se han implementado 11 reformas tributarias. Tan sólo en los dos gobiernos de Santos se produjeron cuatro: ley 1430 de 2010, Ley 1607 de 2012, Ley 1739 de 2014 y Ley 1819 de 2016. En todas ellas el común denominador fue asegurar mayores beneficios a la industria extractivas, aumento de la carga impositiva al ingreso medio para disminuir la presión fiscal y algunas acciones para frenar la elusión y la evasión. Para completar, el gobierno Duque en una de sus primeras medidas anunció al país una nueva reforma, enmascarada bajo el nombre de Ley de Financiamiento, con el objetivo de recaudar cerca de COP\$8 billones para cubrir el faltante de COP\$14 billones en el presupuesto nacional 2019.

En la situación actual, con un choque externo fuerte, sin buenas perspectivas de corto plazo en el petróleo y el carbón, con la suspensión de la Regla Fiscal y un déficit fiscal proyectado del -8%, de acuerdo con el Banco de la República, se comienzan a sentir los pasos de dos medidas: de un lado, la venta de activos públicos en más de 170 empresas para conseguir 30 mil millones de dólares. Entre ellas están ISA y Ecopetrol, por vía decreto, aprovechando el estado de emergencia vigente; de otro, una nueva reforma tributaria para recoger algo más de 18 billones de pesos. Sobre este asunto han sido planteadas dos alternativas, una desde el sector oficial, que plantea nuevas deducciones a la inversión extranjera para movilizar los proyectos minero-energéticos y aumentar la base tributaria, es decir seguir cargándole los costos de la crisis a la población; y la otra, promovida por

distintos sectores políticos y sociales, se basa en la reducción de los beneficios al capital, la simplificación de la base impositiva y la mejora en la equidad y la progresividad con cargas más altas al patrimonio. Esta discusión marcará gran parte del rumbo del país en materia de apuesta económica, el lugar que ocupará el extractivismo en la recuperación y capacidad de disminuir los impactos sociales generados con la pandemia.

Por último, con la baja en la renta pública dependiente de la actividad extractiva la población sufre las consecuencias de una menor inversión social. De hecho, por la vía tributaria de tapar un hueco generando otro igual o mayor, el país tiene envoltados cerca de 14 billones de pesos dirigidos a los programas sociales del Estado. A esto se suman los 48 billones de pesos con los que el gobierno espera dinamizar las metas del Plan de Desarrollo 2018-2022, sin una financiación clara, dependientes del comportamiento que tenga el petróleo. Lo mismo sucede con las regalías: el anuncio de más recursos para los territorios hecho por el propio presidente quedó en veremos con la disminución en estos recursos de 12 billones durante el 2020, según datos del Ministerio de Hacienda. Para el siguiente año, con la esperada reactivación, se prevé que el valor recaudado para el presupuesto del bienio 2021-2022 llegue apenas a 14 billones, 10 billones menos que la vigencia anterior. El inconveniente está en que el fin de los tiempos de auge concluyó en medio de una pandemia que ha terminado de quebrar a los municipios y sin una alternativa real generada en las zonas de producción que experimentan mayores índices de pobreza.

A manera de cierre

Es claro que la apuesta del gobierno Duque busca darle mayor impulso a la minería y los hidrocarburos para reactivar la economía, aunque en las condiciones actuales sea poco realista pensar que la industria extractiva por sí sola pueda generar la base productiva que requieren los territorios para diseñar un modelo de desarrollo que genere bienestar para la población. A esto se suma la idea de ampliar la base de exploración y explotación reduciendo los tiempos y trámites para el licenciamiento ambiental, apoyar proyectos mineros a través de decretos controversiales, a sabiendas de la resistencia cada vez más creciente de las comunidades y las autoridades locales, e implementar técnicas cuestionadas por diferentes sectores como la potenciación de pozos a través del recobro y el fracking. La fórmula es simple: 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 las tensiones y conflictos sociales en Colombia.

En medio de este escenario, es importante la labor de la academia, las organizaciones sociales y otros sectores que han posicionado en el debate público la reflexión sobre otras alternativas más sostenibles económica, social y ambientalmente. Uno de los asuntos prioritarios en este proceso es articular los temas económicos con la gobernanza de la acción institucional, los mecanismos de descentralización y transparencia en

la información relacionada con la minería y los hidrocarburos, así como propiciar la participación incluyente de los actores nacionales y de los territorios en la discusión sobre la política productiva.

Aunque la labor es de difícil implementación en un contexto marcado por el recrudecimiento de la violencia y la pobre atención del gobierno hacia los procesos sociales y otros asuntos prioritarios del país, un aliciente se encuentra en las dinámicas internacionales que plantean la reducción de los combustibles fósiles como fuente de energía. Desde Estados Unidos hasta China como principales compradores de minerales, pasando por el continente europeo, hay una decisión de avanzar en este camino en el corto y mediano plazo, lo que llevará a la dirigencia nacional a tener que mirar hacia otros sectores de la economía. En esta coyuntura es fundamental contar con una agenda para avanzar hacia el pos-extractivismo, a fin de que no se produzca un cambio en la matriz productiva igual o peor de desastroso al que ha tenido el país en los últimos años. Se requiere, por tanto, de un trabajo articulado para pensar el país desde sus diferencias, su cultura y sus problemas como un insumo para avanzar en una alternativa viable que refleje lo que es y lo que requiere la sociedad colombiana. Esta debe ser una tarea urgente para construir el futuro nacional.

Bibliografía

Agencia Nacional de Hidrocarburos (2020). Estadísticas anuales. Petróleo y Gas. Recuperado en:

<http://www.anh.gov.co/ANH-en-Datos/Paginas/default.aspx>

Asociación Colombiana de Petróleo (2020). Estadísticas Petróleo en Colombia. Recuperado en: <https://www.acp.com.co/index.php/es/publicaciones-e-informes/informe-estadistico-petrolero-iep>

Banco de la República (2020): Estadísticas Sector Externo. Importaciones y Exportaciones. Balanza de Pagos, TRM. Recuperado en: <http://www.banrep.gov.co/es/-estadisticas>

British Petroleum. (2020). World Energy. BP Statistical Review. 2015. Recuperado en: http://www.bp.com/content/dam/bp/pdf/statisticalreview/statistical_review_of_world_energy_2013.pdf

CEPAL (2020). Estudio económico de América Latina y el Caribe: la agenda 2030 para el desarrollo sostenible y los desafíos de financiamiento para el desarrollo. Santiago de Chile. Recuperado en: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/40326-estudio-economico-america-latina-caribe-2016-la-agenda-2030-desarrollo>

DANE (2020). Estadísticas del mercado laboral en Colombia. Edición digital. Recuperado en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral>

DANE (2020). Estadísticas por tema. Cuentas nacionales y comercio internacional. Recuperado en: <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales>

DNP (2020). Mercado laboral y empleabilidad. Indicadores de seguimiento Subdirección de Empleo y Seguridad Social. Edición digital. Recuperado en: <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-social/subdireccion-de-empleo-y-seguridad-social/Paginas/mercado-laboral-y-empleabilidad.aspx>

DNP (2019). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “pacto por Colombia, Pacto

- por la Equidad”. Recuperado en: <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Bases-del-Plan-Nacional-de-Desarrollo-2018-2022.aspx>
- El Espectador. (3 de Febrero de 2020). Gobierno admite que economía de 2019 creció por debajo.
- Guevara, K. S. (14 de Mayo de 2019). Reservas de gas en Colombia alcanzan para 9,8 años, mientras las de petróleo para 6,2 años. *La República*.
- La República . (2 de Julio de 2020). Con 43 toneladas. este año la producción de oro sacaría la cara por la minería . *La República*.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2020). Reportes de hacienda PIB y comportamiento del presupuesto. Recuperado en: http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/faces/GestionMisional/PoliticaFiscal/Reportes-Hacienda?_adf.ctrl-state=ntvwib87w_4&_afLoop=85193114331704#!
- Ministerio de Minas y Energía (2020). Las cifras del sector minero. Recuperado en: <https://www.minminas.gov.co/las-cifras-del-sector-minero>
- Oviedo, J. (21 de Septiembre de 2020). El presupuesto del 2021 está desfinanciado y no es transparente . *Razón Pública* , pág. Edición digital.
- SIMCO (2020). Cifras y estudios sectoriales. Series estadísticas. Recuperado en: <http://www1.upme.gov.co/simco/Paginas/default.aspx>
- World Energy (2020). Executive Summary 2020. Paris. Francia. Recuperado en: <https://www.iea.org/publications/freepublications/publication/WorldEnergyOutlook2016ExecutiveSummaryEnglish.pdf>

Capítulo 2

Cambios normativos y de política en el sector extractivo: el continuismo del consenso de los *commodities*

.....
Juliana Peña Niño

Coordinadora de Inclusión Social
Foro Nacional por Colombia
Capítulo Región Central



Durante la última década el país profundizó una apuesta por el sector extractivo, que no ha sido resultado de grandes consensos, sino más bien de una estrategia cortoplacista acordada entre el gobierno y los empresarios para aprovechar coyunturas de precios internacionales que generan importantes ingresos fiscales —el llamado “consenso de los *commodities*”¹— en ausencia de alternativas económicas, en términos de una matriz productiva y exportadora diversificada, para enfrentar las caídas de los precios. En este escenario, las peticiones del sector privado y de los gremios del sector extractivo han sido en general atendidas de forma prioritaria por el gobierno, por encima de las demandas y los reclamos de la ciudadanía. Así, existe una marcada asimetría de poder y de relacionamiento entre los actores privados y sociales en torno a las decisiones tomadas en el sector y al establecimiento de su marco regulatorio y de políticas, en la que prevalece una fuerte cercanía entre el gobierno y los gremios que está determinando la política económica y la forma de gestión de los recursos naturales no renovables de manera jerárquica, cerrada y poco transparente.

Este estrecho relacionamiento, que excluye a otros sectores estatales, como el legislativo² y

las entidades territoriales, y a los actores sociales directamente implicados y, en general, a la ciudadanía, ha vuelto a poner sobre la mesa rasgos corporativos y neo-corporativos del manejo del Estado, basados en la fusión de los intereses privados y las decisiones públicas, que representan riesgos para la democracia, las libertades y la autonomía estatal. En América Latina desde mediados del siglo pasado ya se advertía sobre la mayor facilidad que tenían los grupos privados de insertarse en la organización administrativa, hecho que se alimentaba por la gran debilidad institucional de los Estados de la región. García afirmó en su momento que “el neo-corporativismo es un fenómeno característico de los sistemas políticos latinoamericanos donde los intereses económicos se desdoblan en intereses políticos para lograr la completa confusión entre interés público nacional e interés privado de grupo, incluso, llegando a disfrazar la alianza público-privada como ‘democracia’” (1948, citado por Rodríguez, 1991, 45).

Este panorama ha evolucionado de manera diferente en la región y respecto al sector extractivo, ya que en varios países bajo mandatos ‘progresistas’ se adoptó un modelo neo-extractivista en el cual, “el protagonismo estatal es mucho mayor bajo la forma de controles más rigurosos, mayores niveles de tributación o regalías, o por el regreso de empresas estatales a hacerse cargo de distintos proyectos” (Gudynas 2011; 387).

- 1 Se trata de otro Consenso hegemónico (después del Consenso de Washington) en donde los países de Latinoamérica apuestan por la explotación a gran escala y exportación de bienes primarios que no tienen gran valor agregado.
- 2 Solo un ejemplo de esto cabe mencionar la reiterada negativa de los distintos gobiernos a presentar ante el Congreso de la República la reforma al Código de Minas (Ley 685 de 2001), norma que privilegia los intereses de la gran industria minera,

desacatando un mandato de la Corte Constitucional realizado en la Sentencia 366 de 2011.

En Colombia, los rasgos corporativos son de vieja data³. Una mirada rápida hacia atrás permite reconocer como un momento claro de este fenómeno socio-político al auge cafetero y el surgimiento de la Federación Nacional de Cafeteros, lo que se denominó ‘un Estado dentro del Estado’⁴, pues llegó a ser tal su poder que se convirtió en el eje central de las decisiones económicas y políticas, incluida la administración de fondos públicos. Kalmanovitz (1998) también argumentó que, en medio de la bonanza de la región en los 90s, Colombia fue uno de los países que más capital recibió, factor que robusteció al sector privado - a costa de un fuerte endeudamiento externo- y, ciertamente, su comunión con el Estado. Precisamente allí la idea de institucionalización de la concertación entró en vigor, pues más allá de la dirección y la in-

3 “Los empresarios colombianos -a diferencia de la colonización del oeste en Estados Unidos, cuando sus homólogos salieron “en estampida” para colonizar las tierras del oeste y hacer reconocer sus nuevos derechos-, surgieron de la estrecha ligazón entre lo económico y lo político (...). La ambigüedad del Estado fue el resultado; la dificultad de deslindar en la práctica del poder (en las estructuras mentales) el interés público y el privado para regular la distribución y la acumulación. Revéiz, E. (1989, p. 40).

4 Uno de los 28 pioneros fundadores de la Federación Nacional de Cafeteros fue Mariano Ospina Pérez, elegido presidente de la República en 1946. El en ese entonces presidente de la República confirió así privilegios a su propia corporación bajo el lema de interés nacional. Rivera Romero, Federico (2012). “La política comparada de la comercialización internacional del café entre los sectores cafeteros de Colombia y Costa Rica”. InterSedes: Revista de las Sedes Regionales, XIII (26), 155-194. [fecha de Consulta 24 de septiem0 2 de 2020]. ISSN: 2215-2458. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=666/66624662009>

tervención del Estado en la economía, las decisiones políticas resultaban de la negociación con los gremios, buscando mutuo beneficio.

Esta situación ha sido planteada desde hace varios años a propósito del manejo del sector extractivo en el país, en el que se ha consolidado un modelo piramidal en el cual, la mayor parte de las decisiones son tomadas por el gobierno nacional, altamente influenciadas -y presionadas- por las grandes empresas nacionales y multinacionales. Un punto relevante que reforzó esta situación fue la característica de la puerta giratoria en este sector que, según el Estatuto Anticorrupción (Ley 1474 de 2011), se entiende como “la práctica de aquellas personas que alternan el servicio público con el servicio privado, y que aprovechan su función pública para promover o beneficiar a actores del sector privado que, a su turno, terminan por generarles a ellos algún tipo de beneficio. Durante décadas, la puerta giratoria fue una práctica común en la industria extractiva o el licenciamiento ambiental”. Si bien este fenómeno ha disminuido gracias a las medidas del Estatuto -y seguramente por las alertas y escándalos desatados en los medios de comunicación-, fueron determinantes en su momento para configurar el modelo de gobernanza piramidal existente hoy en día.

Cabe sin embargo reiterar que el problema no son las organizaciones públicas o privadas per se, ni las posibles alianzas que se puedan tejer entre ellas. Es la fusión de los intereses privados y las decisiones públicas, lo que atormenta a diversos Estados, generando una línea muy



Foto tomada de: <https://cronicon.net/wp/el-gran-dano-del-fracking-a-colombia>

delgada y ambigua entre los intereses de unos pocos y el llamado ‘interés nacional’. En Colombia justamente los proyectos extractivos han sido declarados de interés nacional estratégico –PINES–, a pesar del fuerte rechazo por parte de las comunidades, de sus impactos sociales y ambientales, de las economías de enclave locales que los caracterizan y de los pobres resultados en el mejoramiento de la calidad de vida en sus áreas de influencia. Esta simbiosis se ha traducido en una intensificación de las brechas de la desigualdad, la creación de monopolios del poder, la alta conflictividad, y las violaciones a los derechos individuales y colectivos y a principios constitucionales.

En concreto, y para los últimos dos años, son evidentes las apuestas de los empresarios en sincronía con las del gobierno para definir las políticas extractivas del país, en casos como la reforma al Sistema General de Regalías - SGR,

la insistencia sobre el *fracking* y las medidas adoptadas para ‘rescatar’ al sector y a la economía, afectados por la pandemia. Este capítulo analiza las articulaciones entre el Estado y el sector privado a través de varios desarrollos normativos y de políticas relacionados con el sector extractivo. Comenzará por abordar la reforma de las regalías, fruto en parte de la

necesidad de legitimar la actividad extractiva en los territorios, ganar un margen de aceptación mayor al que venían teniendo, compensar las pérdidas del sector y aumentar inversiones para las arcas del Estado. Tal y como se analizó en el *Informe sobre el Sector Extractivo 2018*, esta era un cometido del actual gobierno para disminuir la conflictividad y el rechazo generado por el sector. Las regiones productoras no estaban satisfechas con los recursos que recibían, por lo que la reforma apuntó a redistribuir las asignaciones a los productores y no productores. Además se sumaba otro factor en contra, a saber, la baja de los precios de los *commodities* y la caída de las inversiones, situación que se traducía en menos ingresos para los territorios (Peña, Martínez y Jiménez, 2020, 32-33).

Luego, el capítulo revisa la reestructuración que realizó la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, uno de cuyos puntos más relevantes

fue el fortalecimiento de su capacidad para evaluar, hacer seguimiento a las licencias y para promover la participación ciudadana. En este último punto se reconoció la alta conflictividad que se experimenta en el país, por lo que era crucial crear una institucionalidad específica para atender el desarrollo de los proyectos en los territorios.

Un tercer tema es el avance de *fracking* en el país, en términos de su reglamentación y de las decisiones de las Altas Cortes. Con la llegada de la pandemia, el gobierno nacional decidió tener un perfil bajo. En abril de 2020 expidió la reglamentación para los proyectos piloto en momentos en que las personas y organizaciones no estaban alertas a esas normativas y su poder de incidencia era mínimo. Por último, serán analizadas las medidas de emergencia que le apuestan al sector extractivo como base de la reactivación económica post-pandemia, las cuales generaron controversia por insistir en proyectos cuyos impactos no han sido sopesados en términos de los beneficios económicos que pueden reportar y las voces de oposición a tales proyectos en el territorio.

1. La reglamentación exprés de la reforma al sistema general de regalías - SGR

El alcance de la reforma y su reglamentación -teniendo en cuenta los estrechos tiempos y la magnitud de sus contenidos- refuerzan el planteamiento de que el gobierno solo le apostó a resolver problemas inmediatos para mejorar la imagen del sector en los territorios y buscar

formas de viabilizar los proyectos en las regiones productoras, disminuir el rechazo de las comunidades y mejorar los ingresos de la nación como resultado de estas actividades, adoptando la estrategia de aumentar los recursos destinados para la inversión y reduciendo a niveles muy bajos el ahorro a través del Fondo de Ahorro y Estabilización, Fondo que de hecho era reconocido como una buena práctica a nivel internacional. Así lo planteó la Ministra de Minas de ese entonces, María Fernanda Suárez: “es necesario ganarse la licencia social (que la gente acepte a las mineras y petroleras). Las regiones productoras no están satisfechas con las regalías que reciben hoy”⁵.

Una reforma, además, que convenía a las entidades territoriales productoras y a sus mandatarios, que habían visto afectados sus ingresos en monto significativo por ese concepto, y que en consecuencia se habían sumado a las comunidades para negar la entrada de nuevos proyectos en sus jurisdicciones. La propia exposición de motivos de la nueva ley así lo planteó: “es importante tener en cuenta que la reducción de recursos para las entidades territoriales productoras frente a los que se venían recibiendo antes del 31 de diciembre de 2011, ha dificultado la “licencia social” para el desarrollo de nuevos proyectos, fundamentales para sostener el flujo de generación de regalías a futuro”.

5 Semana.com (23 junio 2019). “Regalías: a financiar las obras en las regiones”. Disponible en: <https://www.semana.com/nacion/articulo/regalias-deben-financiarobras-mas-importantes/620666>

Aparentemente, se trataba de una jugada gana-gana para casi todos, pues esta reforma y su reglamentación tuvieron como caballitos de batalla redistribuir nuevamente las asignaciones entre productores y no productores⁶ y agilizar la aprobación y ejecución de los proyectos eliminando la mayoría de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión - OCAD. La exposición de motivos afirmó: “A partir de las lecciones aprendidas, la regulación propuesta permite flexibilizar e implementar mecanismos que hagan un uso eficiente de la capacidad institucional frente al proceso de aprobación de los proyectos de inversión, reduciendo la estructura institucional y administrativa y los altos costos que genera el diseño actual de los OCAD, ...”

Sin embargo, la reglamentación no resolvió problemas estructurales ampliamente conocidos y diagnosticados por actores clave como la Contraloría General de la República en torno a los hechos de corrupción, el funcionamiento de los OCADS -no su eliminación-, la fragmentación de

los proyectos y los porcentajes para el recaudo⁷, entre otros. Sobre este último aspecto, Rudas (2020) asegura que por más de veinticinco años en los que ha existido el SGR, el Congreso no ha dado el debate de fondo necesario y urgente sobre las reglas para determinar sus montos.

Más importante aún, no abordó una discusión de peso y sincronizada con la actual coyuntura de pandemia -con el marchitamiento del Fondo de Ahorro y Estabilización, que irónicamente sirvió para utilizar con sus recursos la emergencia sanitaria- respecto a una oportunidad de ‘oro’ de dirigir con mayor contundencia el uso de las regalías hacia la reducción de la dependencia de nuestra economía con respecto al sector, en un contexto mundial que debate la necesidad de una reactivación ‘verde’, de aumentar la ambición frente a los compromisos del Acuerdo de París y disminuir las emisiones de CO₂, y que se enfrenta a realidades de una menor demanda de combustibles fósiles y descarbonización de las economías, fenómenos que se aceleraron con la llegada del Covid-19 en el planeta y las medidas

6 Este modelo había sido reformado por el primer gobierno Santos (acto legislativo 05 de 2011), cuando el Ministro de Hacienda de entonces, Juan Carlos Echeverry, explicó coloquialmente que había que repartir la mermelada por toda la tostada; en otras palabras, buscaba una distribución más equitativa para atacar los proyectos absurdos como las famosas piscinas de olas, controlar la corrupción, ahorrar parte de la bonanza que se vivía y asignar recursos para la innovación. Sin embargo, en esta reforma los grandes perdedores fueron los municipios y departamentos productores, por lo que hubo un gran descontento que distanció a los mandatarios locales y regionales del nivel nacional (Peña, Martínez y Jiménez, 2020,32)

7 El cálculo depende de la cantidad y del recurso. La comparación más conocida -por su ironía- es la de la regalía de la sal y el oro. La primera es del 12% y el segundo del 4%. Rudas (14 septiembre 2020) explica que ese 4% se calcula sobre el 80% del precio en el mercado de Londres, por lo que termina siendo una regalía del 3,2% del total. Por lo tanto, en épocas de incrementos importantes del precio del oro, como la que está sucediendo este año por la pandemia, que hizo disminuir la demanda de combustibles fósiles y del carbón, el oro se convierte en el recurso de refugio, provocando un aumento de su precio; así, en situaciones de ganancias extraordinarias, por encima del equilibrio, el Estado sigue recibiendo el mismo 3,2%.

de confinamiento en la mayoría de países. Esta situación finalmente producirá una reducción de los ingresos por concepto de regalías.

Los plazos inesperados para la reglamentación

El Acto Legislativo 05 de 2019, que modificó la distribución de las regalías, estableció términos concretos para la reglamentación: el parágrafo 2 del artículo 1 otorgó plazo al gobierno nacional hasta el 30 de marzo de 2020 para radicar el proyecto de ley en el Congreso y, además, indicó que, si para el 30 de agosto el Legislativo no había expedido la ley, se facultaría por un mes al presidente de la República para expedir decretos con fuerza de ley que garanticen la operación del Sistema de Regalías según el nuevo marco constitucional.

Sin embargo, no se tenía presupuestada la rápida expansión de la pandemia del Covid-19 y las medidas que tuvieron que adoptar muchos países del globo para enfrentarla. En Colombia, el aislamiento preventivo obligatorio se dio de manera temprana, bajo el argumento de ganar tiempo para preparar el sistema de salud. Comenzó el 25 de marzo como una medida temporal por 14 días, pero terminó extendiéndose 8 veces, y llegó hasta el 31 de agosto con amplias restricciones que gradualmente fueron flexibilizadas. Fueron un poco más de cinco meses con restricciones a la circulación, a la educación, al ejercicio de actividades económicas, a las reuniones, entre otras. Vale mencionar que esta situación ha puesto en serios riesgos las condiciones y garantías para el ejercicio de los derechos y la salud del régimen democrático.

La pandemia se convirtió entonces en un salvavidas para el gobierno nacional respecto a los cronogramas estipulados por el acto legislativo 05 de 2019. En abril, cuando iniciaron las sesiones informales en el Congreso -con casi un mes de retraso del inicio del periodo legislativo debido al confinamiento y demoras en los trámites para viabilizar las sesiones virtuales-, la Comisión V convocó al gobierno nacional para conocer el estado de avance del proyecto de reglamentación. En ese momento el gobierno afirmó que había alcanzado a avanzar en un 80% en la consulta previa, pero que el confinamiento había frenado la culminación del proceso; se comprometió a radicarlo apenas comenzara el segundo periodo legislativo, el 20 de julio. Siempre quedará la duda si realmente hubiera alcanzado a cumplir con el plazo inicial estipulado en el acto legislativo, ya que estaba a menos de una semana de vencerse -30 marzo- cuando se dio la medida de aislamiento obligatorio (Foro Región Central, 31 julio de 2020).

Recién iniciado el periodo legislativo a mediados de julio, el nuevo ministro de minas Diego Mesa no cumplió con la radicación del proyecto pero aseguró que terminaría el proceso de consulta previa en lo que restaba del mes de julio y radicaría el proyecto de ley el 3 de agosto. Finalmente el proyecto de ley quedó radicado en la primera semana de agosto, tuvo mensaje de urgencia y las dos Corporaciones, sometidas a la presión del plazo, decidieron sesionar en conjunto para lograr sacar los debates en tiempo récord, ya que tenían aproximadamente veinte días para discutirlo y aprobarlo.

La situación a la que se llegó, aunque conveniente para el Gobierno, fue irresponsable y con restricción de las garantías democráticas, en el sentido de someter al Congreso de la República a debatir un proyecto de tan alta importancia a las carreras y sin la posibilidad de promover una discusión amplia y cualificada que permitiera presentar los argumentos de de distintos sectores (solo se hizo una audiencia pública con Gobernadores y algunos delegados de grupos étnicos) sobre una decisión trascendental para el futuro del país, teniendo en cuenta los pronósticos de recesión económica nacional, de la región y del mundo.

De todas formas, el trámite en el Congreso no se llevó a cabo dentro de los plazos previstos; su aprobación final tuvo lugar en septiembre, por lo que quedó en el ambiente la incertidumbre sobre la legalidad del trámite. Al no ser una ley estatutaria, no tuvo control previo de la Corte Constitucional; por tanto, lo más probable es que entre en vigor sin mayor dificultad. Sin embargo, esto no quiere decir que no sea susceptible de ser demandada por razones de forma u otras.

Los cambios del SGR a la luz de la gobernanza

Si bien el margen de maniobra para introducir cambios en la reglamentación era estrecho respecto a apuestas de fondo, tales como plantear nuevos porcentajes de distribución, también se abría un campo de posibilidades, ya que el Acto Legislativo 05 de 2019 tuvo el espíritu de “desconstitucionalizar” el manejo de las regalías para “dejar lo esencial” en el artículo 361 de la Constitución y transferir a la reglamentación las especificidades.

Como se planteó, uno de los cambios más importantes tuvo que ver con la asignación para los territorios productores y portuarios, pues pasarán de recibir 11% a 25% de las regalías (que para los próximos dos años significa un aumento aproximado de entre dos y cuatro billones de pesos); y para no generar tensiones con los no productores, dicha asignación se hizo a costa del desahorro, “marchitando” casi por completo el Fondo de Ahorro y Estabilización - FAE y el Fondo de Pensiones de Entidades Territoriales - Fonpet. González (2020) afirma que no se hizo una evaluación técnica ni se precisaron las razones del por qué es preferible darle mayor parte de los recursos a los productores. Los estudios existentes (Ministerio de Hacienda y DNP, de un lado, y Contraloría, de otro) presentan conclusiones que se mueven hacia los dos extremos: los primeros plantean resultados positivos gracias a una distribución más equitativa de las regalías entre las regiones, aunque el criterio de equidad fue restringido. El segundo, el de la Contraloría, llega a conclusiones diferentes: la forma de distribución produjo dispersión en más de 12 mil proyectos sin ninguna visión estratégica. Para la aprobación del acto legislativo, el gobierno nacional no sentó postura clara al respecto.

Por otra parte, los recursos de los fondos de Compensación Regional y Desarrollo Regional terminan en Asignaciones Locales (15% para los municipios más pobres) y Regionales⁸, los cuales en su mayoría se harán de manera directa. Ello

8 60% de la Asignación para la inversión regional será directa y el 40% se tramitará por los OCAD Regionales.

implica que aproximadamente el 58% del total de recursos del SGR quedan en manos de las entidades territoriales; serán estas las encargadas de priorizar y aprobar los respectivos proyectos de inversión. Este porcentaje corresponde al 25% en Asignaciones Directas, 12,6% por Asignación para la

Inversión local que se da a municipios priorizados, y 20,4% de Asignaciones para la Inversión Regional que corresponden a los departamentos.

Estos proyectos deberán ser formulados y aprobados con ejercicios de planeación (artículo 30, Ley 2056/2020) atendiendo principios de desarrollo competitivo y productivo, y deberán incorporarse en los planes de desarrollo correspondientes en un capítulo independiente de inversiones con cargo a recursos del SGR. Por única vez, la ley dio plazo de seis meses a los alcaldes y gobernadores para adoptar las modificaciones o adiciones al respectivo plan de desarrollo vigente, a fin de incorporar el capítulo independiente de inversiones con cargo al SGR.

Adicionalmente, el mismo artículo 30 estipula que se deberá priorizar proyectos con enfoque de género y desarrollo de políticas públicas dirigidas a la equidad de la mujer, con énfasis en la mujer rural. Es un criterio relevante y una



oportunidad para que las organizaciones de mujeres exijan espacios para su vinculación y puedan materializar dicho enfoque en proyectos que, además, incluyan acciones afirmativas para otros grupos poblacionales, que sean discutidas y priorizadas con ellas/ellos, garantizando su participación efectiva, de modo que contribuyan a superar discriminaciones y cierren la brecha de desigualdad.

La orientación según la cual los proyectos financiados con regalías deben concordar con las metas e indicadores de los planes de desarrollo y contribuir a su cumplimiento venía de la anterior ley; ya se había identificado que este incentivo terminaba siendo negativo, pues las regalías se convertían en una financiación adicional para cumplir con las promesas de los mandatarios de turno, cerrando la puerta a una priorización distinta que pudiera abrir otras posibilidades de visión más estratégica. La nueva ley no apuntó a subsanar este problema.

El presidente Duque al sancionar la ley afirmó que “los municipios y los departamentos tendrán disponibles en el periodo 2020-2021 más de \$15,7 billones para inversión social directa. Esta cifra incluye asignaciones directas para las regiones productoras, las cuales se estiman en más de \$3,8 billones; la asignación local que recibirán los municipios con mayores necesidades básicas insatisfechas por cerca de \$2 billones; recursos para la inversión regional por más de \$5,2 billones y saldos no comprometidos de vigencias anteriores, priorizando inversiones en vías terciarias, electrificación rural, sector agropecuario, conectividad, agua potable y saneamiento básico”⁹. Aunque de entrada se puede sentir cierto optimismo con estas cifras, se calcula que el recaudo por regalías va a ser el más bajo en los últimos diez años por causa de la pandemia, por lo que habrá que esperar que esas inversiones de menor magnitud realmente lleguen a su destino final y no continúe la anterior dinámica de corrupción y proyectos sin terminar que encontraron los estudios de la Contraloría, pues estos aspectos no fueron abordados de manera central en esta reforma.

Un tema novedoso que puede llegar a tener una repercusión significativa para el país y sobre el que no hubo reparos fue el de asignar por primera vez recursos para el medio ambiente. Se destina un 1% para proyectos de inversión en ambiente y desarrollo sostenible, que permitirán

financiar proyectos relacionados con la conservación de áreas ambientales estratégicas y la lucha contra la deforestación.

De la Asignación para la Inversión Local, un mínimo de dos puntos porcentuales deberá ir para proyectos ambientales y de desarrollo sostenible. Igualmente, de los recursos de Asignación para Ciencia, Tecnología e Innovación habrá una destinación ambiental en asuntos relacionados con incidencia sobre el ambiente y el desarrollo sostenible, energías renovables no convencionales orientados a la transición energética y reducción de emisiones de carbono, denominado Asignación para la Inversión en Ciencia, Tecnología e Innovación Ambiental (literal b, artículo 50, Ley 2056 de 2020). Los recursos de la Asignación para la Paz también deben ser invertidos con criterios ambientales.

El artículo 50 establece que El Ministerio de Ambiente y el DNP, en coordinación con las Corporaciones Autónomas Regionales, determinarán los lineamientos y criterios para la viabilidad, aprobación y ejecución de los proyectos de inversión que van a ser financiados con la Asignación Ambiental y el 20% del mayor recaudo. Y dentro de las convocatorias de estos proyectos, algunas deberán beneficiar a los grupos étnicos. Para cualquiera de las etapas de la convocatoria estos grupos podrán conformar Comités Consultivos, por lo que en este punto puede abrirse la posibilidad de incluir a la ciudadanía en la definición de estos proyectos; sin embargo, la experiencia anterior mostró que estos Comités poco o nada funcionaron para su propósito y sus conceptos no son vinculantes, tal y como lo

9 <https://www.dnp.gov.co/Paginas/Ley-de-Regalias-con-otra-herramienta-de-reactivacion-economica-presidente-Duque.aspx>

afirmó la Contraloría (2017; 11): “los Comités Consultivos se han convertido en un formalismo más en esa larga lista de chequeo que se deben cumplir para aprobar los proyectos”.

Según cálculos de Álvarez (6 octubre 2020), el sector ambiental puede llegar a percibir cerca de un billón de pesos al año, lo cual equivale a un 142% más de los recursos asignados en el presupuesto general de la Nación para el 2020. Adicionalmente, el Ministerio de Ambiente entra a jugar un rol importante, pues se le asignan funciones, tales como definir la estrategia nacional de protección de áreas ambientales estratégicas para la ejecución de la Asignación para la Inversión Local en ambiente y desarrollo sostenible, en un plazo de 12 meses; estructurar las convocatorias para la Asignación Ambiental y el 20% del mayor recaudo; determinar los lineamientos y criterios para la viabilidad y aprobación de los proyectos de inversión que serán financiados con la Asignación Ambiental y el 20% del mayor recaudo; elaborar con el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación y el DNP el plan de convocatorias para la inversión de los recursos asignados a ciencia, tecnología e innovación ambiental. Las CAR entran también a jugar un papel dentro del Sistema pues, además de participar en la formulación y presentación, viabilidad y registro, también podrán ejecutar proyectos, lo cual servirá para tener fuentes de recursos propios adicionales.

Queda por ver si la ejecución de estos recursos se hace de manera expedita, y no sufre las dificultades de aprobación de los proyectos bajo el ante-

rior Sistema. Sin embargo, surge la duda sobre el desempeño y la capacidad de las Corporaciones Autónomas en este nuevo rol, pues los órganos de control han encontrado en los últimos años serios problemas con el manejo de recursos, la transparencia en los procesos, las omisiones en el cumplimiento de sus tareas y, en ciertas ocasiones, con casos de corrupción¹⁰. Sin embargo, se considera como positiva esta apuesta dentro de la distribución de las regalías, pues es urgente atender las necesidades de protección de la riqueza natural, sobre todo en momentos en los que el país ha presentado cifras alarmantes de deforestación, registrando tan solo en el primer semestre de 2020 una pérdida de 76.200 hectáreas de bosque primario en la Amazonia, nivel extremadamente alto comparado con el registro de todo el año anterior, de 91.400 hectáreas¹¹. De otro lado, puede ser un momento clave para el resurgimiento del tema ambiental, de modo que vuelva a ocupar el lugar de prioridad que requiere y se revierta la tendencia perversa de

- 10 Semana Sostenible. (13 noviembre 2018). “Reforma a las CAR: dos propuestas para que dejen de ser fortines políticos”. Disponible en: <https://sostenibilidad.semana.com/medio-ambiente/articulo/reforma-a-las-car-dos-propuestas-para-que-dejen-de-ser-fortines-politicos/42056> Acceso: 29 octubre 2020
- 11 Semana Sostenible. (21 junio 2020). “2020, un año catastrófico para los bosques amazónicos de Colombia”. Disponible en: <https://sostenibilidad.semana.com/impacto/articulo/2020-un-ano-catastrofico-para-los-bosques-amazonicos-de-colombia/52206#:~:text=2020%2F06%2F21-,2020%2C%20un%20a%C3%B1o%20catastr%C3%B3fico%20para%20los%20bosques%20amaz%C3%B3nicos%20de%20Colombia,los%20a%C3%B1os%202015%20y%202016.> Acceso: 12 octubre 2020

la mayoría de los gobiernos de turno de privilegiar condiciones para el crecimiento económico a costa del deterioro ambiental.

Tabla 1. Distribución de recursos SGR

25%	Para asignaciones directas a departamentos y municipios productores o que hagan parte del Sistema de transporte de los productos que generan las regalías. Los municipios productores podrán pactar con las empresas de hidrocarburos y mineras un anticipo hasta del 5% de lo que les corresponda por asignaciones directas, para destinarlos a la financiación o cofinanciación de proyectos de inversión en agua potable, saneamiento básico, vivienda, vías terciarias, energías renovables, electrificación rural y conectividad.
15%	Para asignación para inversión local de los municipios más pobres del país teniendo en cuenta el índice de necesidades básicas insatisfechas, es decir, aquellos cuyo porcentaje sea superior al promedio nacional
34%	Asignación para inversión regional en departamentos, municipios y distritos 60% se presentan a las secretarías de planeación correspondientes 40% se presentan a las secretarías de los OCAD Regionales
1%	De asignación ambiental para conservación ambiental de áreas ambientales estratégicas y control a la deforestación.
10%	De asignación para ciencia, tecnología e innovación
0.5%	Para inversión por parte de CORMAGDALENA en los municipios ribereños de la Cuenca del río Magdalena.
2%	Para el funcionamiento del sistema de licenciamiento ambiental y fiscalización.
1%	Para seguimiento y para Contraloría.
7%	De asignación para la paz
4.5%	Para ahorro y atención del pasivo pensional, así como para estabilización de la inversión, repartido 50% para el Fondo de Ahorro y Estabilización y 50% restante para el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales.
Distribución del mayor recaudo	
20%	Para entidades territoriales productoras y con puertos de transporte, como asignaciones directas.
10%	Para municipios más pobres.
20%	Para conservación de áreas ambientales estratégicas y deforestación.
5%	Para proyectos de emprendimiento y generación de empleo.
45%	Para ahorro y estabilización.
Destinación de los rendimientos financieros	
70%	Para inversión en el cumplimiento de los acuerdos de paz.
30%	Para municipios productores y municipios con puertos de transporte.

Fuente: elaboración propia con base en la Ley 2056 de 2020

Ahora bien, uno de los asuntos más importantes que podrían ser modificados en esta reglamentación tiene que ver con la toma de decisiones. Como se mencionó más arriba, el esquema de gestión de los recursos -que incluye el de las regalías- ha sido excluyente desde el punto de vista de incorporación de la diversidad de actores. El reto de esta ley, que plantearon en su momento diversas organizaciones sociales a través de la Mesa de la Sociedad Civil para la Transparencia en las Industrias Extractivas, estaba en la oportunidad de democratizar las decisiones y transitar hacia un modelo de gobernanza democrática.

Esto no se da de la noche a la mañana. Un nuevo modelo como el propuesto requiere, además de una reglamentación que camine en esa dirección, de voluntad política, tiempo, cambios en la cultura organizacional estatal que, como se vio, está muy arraigada en otros rasgos más cercanos a los privados. Velásquez (2020) afirma que para lograr transitar hacia este tipo de gobernanza democrática, se requiere de una participación ciudadana efectiva, entendida como una participación incluyente, informada, incidente y con resultados en cuanto a los beneficios que puedan traer las regalías para las poblaciones. Para Foro, avanzar hacia esa meta exige la consideración de la participación en tres dimensiones dentro de la ley: en su objetivo, en las estructuras de toma de decisiones y en la introducción de dispositivos y procedimientos para garantizar este derecho.

El gobierno nacional a través del DNP posicionó una narrativa constante durante la discusión del

proyecto de ley respecto a estos temas, planteando como premisa de esta reglamentación el “fortalecimiento de la transparencia, el buen gobierno, la participación ciudadana y la vinculación de la sociedad civil”¹²; sin embargo, la ley se quedó corta en la materialización de estos principios y no se evidenciaron cambios importantes respecto a la anterior. No obstante, es importante reconocer que el proyecto de ley propuesto por el gobierno arrancó en marzo con apenas un par de alusiones a estos temas y terminó con algunas más; pero le faltó tela por cortar en estos asuntos, lo que con frecuencia sucede por la falta de una comprensión integral -y más bien la existencia de un temor infundado- de lo que significa promover y garantizar una participación ciudadana efectiva. Quizás sucedió así porque terminaría por desequilibrar el statu quo que mantienen los gobiernos con los actores privados para la gestión de los RNNR.

El proyecto de ley radicado no incluyó dentro de sus objetivos la promoción de la participación, por lo que no se vislumbraba como un componente central de la gestión de las regalías. Al final, la Ley 2056 de 2020, en el numeral 6 del artículo 2 señala como parte de los objetivos “propiciar los mecanismos de la participación ciudadana, las prácticas de buen gobierno y la gobernanza territorial”. Si bien fue un avance, la puesta en práctica en su desarrollo fue limitada.

12 El Espectador.com (10 agosto 2020) “Juicio a proyecto que reglamenta ley de regalías”. Disponible en: <https://www.elspectador.com/noticias/economia/gobernadores-cuestionan-iniciativa-que-reglamenta-ley-de-regalias/>

Un punto importante por resaltar en la ley es la incorporación explícita del enfoque diferencial; por primera vez se creó el título V sobre grupos étnicos, resultado muy positivo e importante del proceso de consulta previa surtido, el cual direcciona recursos de las Asignaciones Directas (el 4,5% para municipios y el 2% para departamentos donde estén asentados). Además, la ley crea instancias propias de decisión y promueve ejercicios de planeación que respondan a su autonomía y autodeterminación. Las instancias de decisión creadas tendrán recursos provenientes del 2% asignado para el funcionamiento del SGR, a fin de que puedan operar (parágrafos 1 y 2, artículo 12). Estas instancias tienen como función, entre otras, la de garantizar la participación real y efectiva de cada una de sus comunidades.

Adicionalmente, la ley contempla la participación de estos grupos en los órganos de decisión, como la Comisión Rectora –concebida inicialmente como una instancia netamente institucional¹³– encargada de definir la política general del Sistema General de Regalías y evaluar su ejecución y los OCAD Regionales. Este último asunto se considera como un avance para los grupos étnicos en términos del modelo de gobernanza planteado, aunque se vio opacado al quitarles el voto en los órganos colegiados, como se verá más adelante.

13 Según la ley 1530 de 2012, en el artículo 4, la Comisión Rectora estaba integrada por el DNP o delegado, ministro de Minas y Energía o delegado, ministro de Hacienda o delegado, dos gobernadores, dos alcaldes y dos congresistas.

En contraste, las poblaciones rurales y urbanas no fueron incluidas en los órganos decisorios como la Comisión Rectora (los grupos étnicos tienen voz y voto). Se dejó para la elaboración de su reglamento la posibilidad de tener otros invitados con voz pero sin voto, es decir, en un hipotético caso serían convidados de piedra.

Respecto a los Órganos Colegiados de Administración y Decisión, es importante señalar que con esta reforma se pasó de tener 1.152 OCAD a tan solo 8 (6 OCAD Regionales, OCAD Paz y OCAD Ciencia Tecnología e Innovación¹⁴). Se perdió la oportunidad de democratizar la toma de decisiones a través de estas instancias. En lugar de abordar y subsanar las dificultades del funcionamiento de los OCAD, se optó por la solución más fácil, su eliminación. Esto implica que las decisiones sobre la mayor parte de los recursos quedaron nuevamente concentradas en cabeza de los mandatarios locales o departamentales.

Quedaron seis OCAD Regionales, pero no se advierte ninguna medida que apunte a superar las grandes falencias que los demás OCAD mostraron en el anterior Sistema. El balance fue negativo en su conformación, tanto para los grupos étnicos como para los sociales, pues cuando el proyecto de ley fue radicado, los étnicos tenían voz y voto, y al final la ley sancionada les quitó la posibilidad de que su opinión fuera tomada en

14 Inicialmente, el gobierno había eliminado el OCAD de CTel y había dejado la toma de decisiones al Ministerio de Ciencia y Tecnología.

cuenta a la hora de la decisión (artículo 6)¹⁵. Los actores sociales tampoco aparecen. Es decir que ni el voto de los étnicos ni la voz o voto de los actores sociales quedó incluida en este órgano, instancia fundamental que determinará el destino de los recursos de todos los colombianos/as para las regiones. Queda pendiente la reglamentación de su funcionamiento por parte de la Comisión Rectora.

El senador Feliciano Valencia planteó su postura al respecto: “desconocen que los territorios indígenas son entidades territoriales, como lo establece el artículo 286 de la Constitución. En tanto Entidad Territorial, estos territorios cuentan con un estatus igualitario amparado en el principio de autonomía. Si este es el caso, ¿por qué los territorios indígenas deben tener un trato diferente y con menos garantías de participación al de otras entidades territoriales?” (Lombo, 7 septiembre 2020).

De otro lado, la ley incluyó por primera vez dentro del Título IV, el capítulo VII sobre “participación ciudadana, transparencia y disposiciones comunes de las asignaciones del SGR”. El artículo 64, participación ciudadana y control social, establece que las entidades que ejecuten recursos del SGR garantizarán la participación para el control social en las diferentes etapas del ciclo de las regalías. Lo distinto es que incluye

15 Cuando se someta a votación proyectos de inversión sobre los cuales se haya realizado procesos de consulta previa, tendrán derecho a un voto los representantes de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras e Indígenas, sin que este voto requiera referendación posterior.

las audiencias públicas por parte de congresistas en coordinación con las secretarías técnicas de los OCAD como forma de hacer este control social. El artículo 65 plantea la publicidad de la información a través de plataformas para las asignaciones, el desarrollo del ciclo de los proyectos de inversión y demás conceptos. Da un plazo no mayor a un año a partir de la promulgación de la Ley para poner a disposición de la ciudadanía esa información.

Un artículo importante es el referido a la rendición de cuentas (artículo 70). Las entidades territoriales beneficiarias deberán realizar a través de su página web, carteleras y demás espacios de información a la ciudadanía, *semestralmente como mínimo*, la rendición de cuentas sobre los resultados de la ejecución de los proyectos financiados con regalías. Las entidades ejecutoras deben presentar información sobre: (i) avance físico, (ii) avance financiero; (iii) novedades contractuales, entre otras. La publicación se realizará al menos al 50% de avance físico del proyecto y al finalizar su ejecución.

El artículo 30 estipula que para la formulación y aprobación de los proyectos de inversión los mandatarios correspondientes deberán realizar un proceso participativo a través de mesas públicas de participación ciudadana en las que se definan y prioricen las iniciativas o proyectos de inversión; y deberán invitar a delegados de la Asamblea Departamental, los Concejos Municipales y las JAL, las Juntas de Acción Comunal, las organizaciones sociales, las Instituciones de Educación Superior y los principales sectores

económicos con presencia en el departamento/municipio. Hasta aquí no hay ninguna novedad, pues la anterior ley lo contemplaba. Pero incluye el parágrafo quinto el cual establece que los resultados de estos ejercicios de planeación *deberán* incorporarse en el plan de desarrollo y *será de obligatorio cumplimiento*. En este punto se observa un cambio importante, que dará mayor posibilidad a la ciudadanía de incidir en la definición y priorización de los proyectos.

Es importante resaltar que desaparece de esta nueva ley el artículo referido a los Comités Consultivos (artículo 57, Ley 1530 de 2012) el cual establecía que los OCADS debían apoyarse en estos comités, como soporte para la toma de decisiones pero sin carácter vinculante¹⁶. La Contraloría revisó el funcionamiento de estos comités y concluyó que solo se conformaron en 2016 para priorizar el bienio 2017-2018. Al final, terminaron llenando el requisito a través del envío de cartas de convocatoria que, de no ser respondidas, se consideraba surtido el paso. En los casos donde operó, también se consideró que sus aportes no eran muy enriquecedores pues algunos de sus miembros argumentaron que solo eran llamados para la revisión, no desde la formulación.

En conclusión, es poco lo que se logró en la ampliación de la participación para los sectores sociales, aunque sí hubo un avance para los grupos

étnicos. A pesar de las novedades presentadas, que sin duda representan un progreso, la deuda pendiente tiene que ver con que los pocos mecanismos incluidos aún no materializan –por lo menos en lo consignado en la ley– cuál será la capacidad de incidencia y la participación activa y eficaz. La excepción son las Mesas de participación, aunque hasta el momento poco se sabe cómo sería su funcionamiento, y aparentemente sólo se las concibe con capacidad de incidencia en la priorización de proyectos y no de forma permanente a lo largo del ciclo. La concepción de participación en la ley se enfoca en el control social, entendido de manera limitada como información pública y con pocas herramientas para su ejercicio, y no da campo para la participación en las discusiones estratégicas y en la toma de decisiones.

Tampoco consideró la adopción de condiciones que permitan habilitar a los actores para la participación. Velásquez (2020, 3) hizo alusión al fortalecimiento de los actores como interlocutores en igualdad de condiciones en todos sus niveles; dicho fortalecimiento implica la reducción al mínimo de las asimetrías en materia de información, capacidades y oportunidades; el aprendizaje sobre el funcionamiento del Estado y, en particular, del SGR; el acceso y el uso adecuado de la información para la participación; y la conformación de articulaciones (redes, alianzas y plataformas) que sirvan de contrapeso en la toma de decisiones sobre la generación, distribución y uso de las regalías.

Como bien es conocido, las audiencias públicas tienen un alcance limitado, ya que solo son

16 Exceptuando para los casos de proyectos en materia ambiental y de CTel, aunque quedaron como una opción el de conformarlos.

consultivas y se convierten en un escenario de denuncia de distintos actores. No existe la obligación de dar respuesta por parte de las autoridades correspondientes, ni se trasciende a la adopción de acciones concretas de cara a resolver los problemas identificados.

La rendición de cuentas, muy importante como escenario de control social, quedó pensada “a la antigua”, por lo menos tal y como quedó en la ley; falta ver si la reglamentación la puede ampliar, puesto que la experiencia previa muestra que estos ejercicios carecen de un real análisis sobre las características de los proyectos de inversión. En ese punto se recomendó tomar en cuenta lo establecido en la Ley Estatutaria de Participación, Ley 1757 de 2015, que la contempla como un proceso y no como un momento puntual, señalando que se trata de un escenario de diálogo entre gobernantes y gobernados, que requiere de la entrega previa de información para que los actores interesados puedan procesarla y entenderla, y luego puedan formular sus opiniones y recomendaciones.

El punto más débil y de gran trascendencia desde el enfoque de la gobernanza democrática es la exclusión de los actores sociales de los órganos de decisión, lo que sí lograron con éxito los grupos étnicos. Las regalías son públicas, lo



que ha interpretado tradicionalmente el Gobierno Nacional como competencia suya para tomar las decisiones sobre su destino y manejo. La ley habría podido abrir el espacio para la participación en esas decisiones. Sin embargo, mantuvo el esquema jerárquico vigente, perdiendo así una oportunidad para democratizarlas.

En lo territorial, como se mencionó, aparentemente se avanzó con la incorporación de las mesas participativas en los ejercicios de planeación. Inicialmente en el proyecto de ley estaban planteadas como una posibilidad pero al final en la ley quedaron como una práctica obligatoria, cuyos resultados son vinculantes en cuanto a la inclusión de los proyectos priorizados en los planes de desarrollo. No obstante, no se resolvieron dudas sobre este espacio: cómo operan, cuál será su relación con los Consejos Territoriales de Planeación, instancias esenciales en

la formulación de los planes de desarrollo, ni tampoco quedó claro cuál es su relación con los OCAD Regionales, por mencionar algunos puntos.

Queda de todas formas pendiente la reglamentación de la ley por parte del DNP, el Ministerio de Minas o la Comisión Rectora. Allí se verá la posibilidad de avanzar en la vinculación de los distintos sectores a las instancias de decisión y en la fijación de las condiciones para el ejercicio de la participación; se podrían abrir nuevas ventanas de oportunidad para incluir medidas que contribuyan al acceso a la información, la transparencia, la participación y la rendición de cuentas en la reglamentación del funcionamiento de los OCAD Regional (artículo 6), las reglas de juego para las mesas participativas, los términos en que se pueda realizar el pago de regalías por el valor de las obras de infraestructura (artículo 7), y las condiciones para efectuar el anticipo del 5% a los municipios productores (artículo 23), entre otros. Tal vez con el avance en estos puntos la balanza cambie de inclinación.

Después de esto, tendrá que pasar un tiempo prudente para revisar si los cambios introducidos y su puesta en práctica mejoraron realmente la inclusión de sectores excluidos en la toma de decisiones, si hubo progreso en la asignación de recursos a proyectos que realmente respondan a las necesidades de las poblaciones bajo formas transparentes, y si fueron priorizados con la ciudadanía para que al final se pueda registrar mejoras en las condiciones de vida de los más vulnerables.

2. La reestructuración de la ANLA¹⁷

La Ley 99 de 1993, Ley General Ambiental, creó el Sistema Nacional Ambiental (SINA) y el Ministerio del Medio Ambiente como organismo rector de la gestión del medio ambiente, posicionando a Colombia a comienzos de la década de los 90 como uno de los primeros países de América Latina en crear un Ministerio para este ramo¹⁸. En el artículo 5 se estipularon 45 funciones del Ministerio que, según Jerez, pueden ser agrupadas en macro-funciones relacionadas con la sostenibilidad, la conservación, la calidad de vida, la participación, la integralidad, la formulación de políticas públicas, la normativa y regulación, el licenciamiento ambiental, la dirección y la coordinación del SINA, la articulación interinstitucional, el conocimiento de la información y los recursos humanos y financieros para lograr la sostenibilidad territorial (2015, citado por Martínez, Peña y Velásquez, 2016, 18).

Este sinnúmero de funciones sólo puede desempeñarse a cabalidad con una institucionalidad fuerte, dotada de adecuados recursos económicos, humanos, físicos y técnicos. Sin embargo, durante la década del 2000 esta cartera sufrió

17 Este apartado fue elaborado con la colaboración de María Alejandra Moreno, pasante de Foro Capítulo Región Central y estudiante de último semestre de Relaciones Internacionales, de la Universidad Javeriana.

18 Es importante destacar el avance que el país había comenzado a dar en materia ambiental con la Ley 2 de 1959 sobre economía forestal y conservación de recursos naturales renovables; y el Decreto Ley 2811 de 1974, el Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y no Renovables y de Protección al Medio Ambiente.

un declive importante que se agravó cuando el gobierno del presidente Uribe fusionó los sectores de vivienda, saneamiento básico, agua potable y medio ambiente en un solo ministerio, el de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (Decreto 216 de 2003). La financiación del nuevo Ministerio cayó a más de la mitad en 2003 y sólo una quinta parte del presupuesto se destinó a temas ambientales, excluyendo agua potable y saneamiento, restringiendo así las posibilidades de implementación de la agenda ministerial ambiental (Martínez, Peña y Velásquez, 2016).

En 2011, el gobierno Santos creó dos entes independientes, el Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Le devolvió el estatus al MADS, y le sustrajo funciones relacionadas con el licenciamiento ambiental pues se consideró necesario contar con un organismo técnico, con autonomía administrativa y financiera, pero sin personería jurídica, que se encargara 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; además, se creó bajo la promesa de la transparencia en el licenciamiento ambiental y la separación de los intereses del sector privado. Así nació la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA).

La ANLA es la encargada de que los proyectos, obras o actividades sujetas a licenciamiento cumplan con la normativa ambiental (Decreto 3573 de 2011). Toda actividad petrolera es de su competencia, mientras, en el caso de la minería, sólo

es responsable de los macroproyectos y también de aquellos de infraestructura, energía y agroquímicos.

Sin embargo, las presiones por acelerar los procedimientos de licenciamiento por parte del gobierno nacional –éste a su vez presionado por el sector privado– no cesaron. En el mandato de Santos, cuando se declararon los Proyectos de Interés Nacional Estratégicos PINES (infraestructura, hidrocarburos, minería y energía) que serían los que más impulsarían el desarrollo económico y social del país, se escucharon pronunciamientos públicos del gobierno y los gremios relacionadas con las dificultades asociadas a los tiempos del licenciamiento ambiental; el documento CONPES 3762 de 2013 reforzó este planteamiento al identificar que de más de 53 proyectos PINE, el 80%, tenía problemas relacionados con aspectos ambientales.

Así las cosas, se expidió en 2014 el Decreto 2041 sobre licencias ambientales cuyo espíritu fue el de continuar flexibilizando trámites con respecto a los desarrollos normativos de la Ley 99. Este desarrollo de mediados de los 90 apuntó a establecer los casos en los que el Ministerio de Ambiente/Corporaciones Autónomas debían tramitar solicitudes de licencias que incluían proyectos de gran minería en fase de exploración y proyectos de pequeña y mediana minería en la misma fase; sin embargo, al poco tiempo se eliminó este requisito y se vinculó a los Planes de Manejo Ambiental¹⁹. Luego, en

19 Decreto 1753 de 1994 (modificado por Decreto 501).

2002, el Decreto 1728 elimina el requisito de licencia para proyectos de competencia de las Corporaciones Autónomas Regionales y define los proyectos que deberán tramitar licencia ambiental según la producción que lo deja para altos volúmenes solamente²⁰. Sin embargo, esta tendencia no paró allí, y posteriormente desde 2003 hubo reglamentación adicional que ya no buscó excluir proyectos que debían acogerse a la licencia ambiental pero sí redujo los tiempos para la autoridad ambiental en el estudio de la viabilidad ambiental del proyecto.

El decreto 2041, que derogó el decreto 2820 de 2010, no redujo los tiempos para el proceso de licenciamiento ambiental con respecto al anterior decreto pues a pesar de que se intentó hacerlo hubo fuertes críticas por parte de diferentes sectores y de la misma ANLA; lo que sí introdujo fue la posibilidad de solicitud de información adicional la entrega oral, medida que tiene la intención de agilizar trámites y puede

afectar la rigurosidad en el estudio de esa información adicional. También abrió la puerta para actividades de alto impacto en áreas Ramsar, páramos, humedales y manglares (artículo 10), e 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 (artículo 29). Este decreto fue demandado, quedó temporalmente suspendido y su legalidad fue cuestionada por incumplir el principio de jerarquía normativa; sin embargo la Ley 1753 de 2015 sobre el Plan Nacional de Desarrollo recogió sus disposiciones así como el Decreto Único 1076 de 2015.

La ANLA tuvo muchos problemas y controversias en su establecimiento, los cuales fueron diagnosticados por entes como la Contraloría, expertos y congresistas. Hace poco más de cinco años, esos problemas se relacionaban con su débil institucionalidad, una alta rotación del personal de planta, falencias en la ejecución del presupuesto, deficiente tramitación de la conflictividad social originada por los licenciamientos ambientales y una falta de la memoria institucional²¹.

20 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

21 Véase Rudas (2019). En este informe el autor encontró que entre los años 2014-2017 hubo predominio de la remuneración de servicios técnicos externos en relación con los costos salariales totales que asume la entidad; es decir “un claro privilegio de los pagos a terceros por estos servicios, sobre la consolidación de un equipo de planta que adquiera memoria institucional y construya la capacidad técnica de la entidad” (p. 45). Además, en los seis primeros años de operación de la ANLA más del 95% de los contratos con terceros y más

En 2015 por ejemplo, se denunciaron “graves problemas de subcontratación de funciones misionales” como, en su momento, lo expresó la congresista Angélica Lozano en una carta dirigida a Fernando Iregui, el entonces director de la ANLA. Se trataba de un modelo de contratación de técnicos de acuerdo a los licenciamientos ambientales que se fueran generando alrededor del país, donde el pago se manejaría como ‘obra entregada, obra cancelada’; modelo que tomaría el nombre de ‘uniones temporales’. Esto no solo era problemático porque los contratistas tendrían que acelerar el proceso de evaluación de las licencias para poder concretar su pago, lo que podría conllevar a procesos poco rigurosos y deficientes sino también, porque generó un evidente desequilibrio entre la cantidad de contratistas y el personal de planta²².

Con miras a hacer frente a estas problemáticas que había evidenciado los hallazgos de la Contraloría y distintos sectores de la opinión pública y política, en el año 2019 se llevó a cabo una reestructuración interna en múltiples



niveles y esferas, que, en el año 2020, tomaría forma concreta en el Decreto 376, “por el cual se modifica la estructura de Autoridad Nacional de Licencias Ambientales ANLA”. También, se formuló el Plan Estratégico Institucional 2019-2030, con las líneas estratégicas, compromisos y reformas.

La nueva estructura general del ANLA

En el artículo 1 del Decreto 376 del 2020 y en respuesta a la directiva presidencial 09 del 9 de noviembre de 2018 (que establece que “las plantas de personal y las estructuras administrativas de las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional solamente se podrán modificar cuando dicha reforma sea a costo cero o se generen ahorros en los gastos de funcionamiento de la entidad”) y a la viabilidad presupuestal del Dirección General de Presupuesto Público Nacional para la modificación del ANLA, la nueva estructura general del ANLA se muestra en la gráfica 1.

del 85% de los recursos destinados a esta contratación fueron otorgados mediante la modalidad de contratación directa, tema álgido para la transparencia y las medidas anticorrupción ya que debieron haberse hecho mediante concursos públicos de méritos, licitaciones públicas o subastas

- 22 Semana Sostenible (13 abril 2016) “ANLA: una crisis de autoridad”. Medio Ambiente. Disponible en: <https://sostenibilidad.semana.com/medio-ambiente/articulo/anla-una-crisis-de-autoridad/34902> Acceso: 15 septiembre 2020

Gráfica 1. Estructura organizacional ANLA 2020

Fuente: Autoridad Nacional de Licencias Ambientales

El Decreto creó la Subdirección de Participación Ciudadana Ambiental, y dividió en dos la Subdirección de Evaluación y Seguimiento: la Subdirección de Evaluación de Licencias y la de Seguimiento de Licencias. Asimismo, fueron creadas nuevas oficinas en la Dirección General: la oficina de control interno, la de tecnologías de la información y la de control disciplinario interno, así como dos nuevos grupos conexos a la oficina asesora jurídica: el grupo de defensa jurídica y cobro coactivo y el grupo de actuaciones sancionatorias ambientales.

En la Subdirección de seguimiento de licencias se crearon los grupos regionales de Medio Magdalena, Cauca, Catatumbo; Orinoquía-Amazonas; Alto Magdalena-Cauca; y Caribe-Pacífico, y el grupo de seguimiento de agroquímicos y proyectos especiales. En la Subdirección de instrumentos, permisos y trámites ambientales se creó el grupo de instrumentos y regionalización, y en la Subdirección administrativa y financiera, el de gestión documental. De la misma manera, se agregaron nuevos funcionarios al personal y se redistribuyeron algunos cargos en toda la

estructura. En los artículos 2 al 12 del decreto, se especifican las funciones específicas de cada una de las áreas de la entidad.

Adicionalmente, el decreto 376 establece que “la ANLA ampliará su planta de 73 a 499 funcionarios, quienes ingresarán a la entidad por fases, iniciando este año y finalizando en el 2022, con el propósito de seguir avanzando en el fortalecimiento institucional y de contar con un talento humano calificado técnico y especializado y permanente que le apueste al desarrollo sostenible y a la conservación de la biodiversidad” (ANLA, 2020; 1).

Rodrigo Suárez Castaño, director de la ANLA, asegura que:

“Los principales cambios consisten en la creación de una subdirección orientada a temas de participación ciudadana y los demás grupos de interés, y la separación de los temas de evaluación y seguimiento de licencias ambientales, para consolidar una Autoridad más cercana a los ciudadanos, con mayor presencia en los territorios, eficaz y oportuna que continúe estando el 100% de los proyectos en evaluación cumpliendo con los términos legales. Este conjunto de cambios aporta principalmente a la implementación del Acuerdo de Escazú” (ANLA, 2020; 1)

Como puede apreciarse, según el Director, la intención por reformar la estructura interna de la entidad trasciende la conformación y asignación de labores, aspectos sin duda importantes en la mira de consolidar su capacidad técnica y la memoria institucional, y busca transversalizar la acción institucional con los cometidos del Acuerdo

Regional de Escazú, tratado regional muy valioso que varios países están adoptando y que aún en Colombia no ha sido ratificado por el Congreso de la República. Este, sin lugar a dudas, es un aporte importante ya materializado en la estructura organizacional de la ANLA dándole institucionalidad al tema de la participación ciudadana, punto fundamental para la promoción de este derecho. Adicionalmente, se busca resolver nudos críticos para mejorar su función misional de evaluación y seguimiento de las licencias ambientales, tema estructural que definitivamente fortalecerá la gestión de los recursos naturales y las apuestas de desarrollo sostenible; y también se destaca la creación de dependencias encargadas de la supervisión y evaluación de los procesos y personal interno.

Así lo afirmó su director Suárez²³:

“este fortalecimiento es necesario teniendo en cuenta que la entidad evalúa licencias ambientales a los cinco sectores más importantes de la economía nacional (infraestructura, hidrocarburos, minería, energía y agroquímicos) que aportan 20% del PIB, evalúa permisos y trámites ambientales para definir la viabilidad ambiental de los proyectos, obras o actividades; otorga incentivos tributarios a proyectos que protegen y conservan el medio ambiente y aprueba planes de compensación ambiental e inversiones forzosas de no menos del 1%, entre otros”.

23 Portafolio (11 marzo 2020). “La ANLA inicia su ampliación y pasará de 73 a 499 funcionarios”. Disponible en: <https://www.portafolio.co/economia/la-anla-inicia-su-ampliacion-y-pasara-de-73-a-499-funcionarios-538967> Acceso: 10 septiembre 2020.

La Subdirección de Mecanismos de Participación Ciudadana Ambiental

La dependencia encargada de promover la participación ciudadana nace como respuesta a una deficiente comunicación con los y las ciudadanas en los territorios intervenidos por las empresas minero-energéticas, y su poca o nula voz y poder de decisión sobre las actividades que allí tienen lugar. En el año 2016, por ejemplo, hubo sistemáticas denuncias de la ciudadanía y de activistas ambientales en el Meta por la explotación de hidrocarburos en el área de manejo especial de La Macarena. En estas denuncias, se hacía un llamado de atención fuerte a la ANLA por entregar licencias ambientales de explotación en esta área; sin embargo, la entidad negaba que se estuviera llevando a cabo la actividad en esta zona protegida, cortando de inmediato el diálogo²⁴.

En ese sentido, la Subdirección de Mecanismos de Participación Ciudadana ambiental busca ampliar los espacios de diálogo y concertación con los actores territoriales para que incidan en los procesos de licenciamiento y se con siga un clima de armonía y entendimiento en los territorios. Asimismo, se dispone de un tablero de control para el monitoreo de la conflictividad en los territorios: “La herramienta permite filtrar las denuncias ambientales recibidas a partir del 2 de enero de 2019 según departamento, municipio, tema (hidrocarburos, minería, energía, infraestructura,

entre otros), los recursos a los cuales se refiere la denuncia (aires, recurso hídrico, suelo, fauna, flora, temas socioeconómicos, entre otros), así como por actor que la remite” (ANLA, 2020, web).

Plan Estratégico Institucional 2019-2030

El Plan Estratégico Institucional 2019-2030, encargado de definir los lineamientos institucionales que orientarán la gestión de la ANLA en ese período, contiene cuatro líneas estratégicas (ANLA, 2020; 2):

- Incrementar la credibilidad en la entidad por parte de sus grupos de interés.
- Contribuir al desarrollo sostenible ambiental a partir de un efectivo proceso de evaluación y seguimiento.
- Gestionar el conocimiento y la innovación en los procesos de evaluación y seguimiento de las licencias, permisos y trámites ambientales con transparencia.
- Contribuir a la implementación de un modelo de gestión pública efectivo.

A través de este plan, la ANLA busca materializar su misión de “contribuir con el desarrollo sostenible del país, con excelencia en la evaluación y el seguimiento de las licencias, permisos y trámites ambientales”. Todo esto, se ve articulado con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y distintos tratados y convenios internacionales conexos a los asuntos medioambientales, entre otras, para generar compromiso con

24 El Espectador (2016) Contradicciones de la ANLA. Medio Ambiente, Redacción Vivir. Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/medio-ambiente/contradicciones-de-la-anla/> Acceso: 23 julio 2020.

los derechos individuales y colectivos. Por otra parte, como visión 2030, se proyecta que la ANLA sea “referente como autoridad ambiental moderna de alto nivel técnico, cercana a los colombianos y caracterizada por la efectividad de sus resultados” (ANLA, 2020, 2).

Los principales compromisos de la organización, reseñados en el Informe de Rendición de Cuentas del año 2020 son:

1. Democratización y apertura de los datos y la información por medio de nueve conjuntos de datos abiertos -y otros tres que se proyectan para el presente año- en la plataforma virtual geoespacial www.datos.gov.co.
2. Compensación por pérdida de biodiversidad e inversión forzosa de no menos del 1%, a través de la priorización de zonas geográficas y cinco biomodelos de distribución de especies.
3. Gestión del conocimiento y la innovación a través, por ejemplo, de la aplicación móvil ANLA, transferencias de conocimiento, espacios de articulación y mesas técnicas, definición de ejes temáticos de investigación, implementación de programas de cooperación, entre otros.
4. Un nuevo modelo de licenciamiento ambiental con la puesta en marcha de instrumentos en fase de socialización e implementación e instrumentos internos culminados en su fase de construcción y desarrollo.

5. Unificación de criterios de evaluación económica a partir del desarrollo de la herramienta de Jerarquización y Estandarización de Impactos e inclusión en la Metodología General de Presentación de Estudios de Impacto Ambiental (MGEPEA) y la guía de conceptos técnicos que unifica criterios de evaluación económica ambiental.
6. Regionalización con cuatro líneas de acción: reportes de alertas, estrategias de monitoreo regional de los recursos naturales, centro de monitoreo de recursos naturales y apoyo en evaluación y seguimiento ambiental desde un enfoque regional. (ANLA, 2020, presentación)

Las apuestas transformadoras que buscan ser transversalizadas por estos compromisos y líneas estratégicas de acción son: conservación y protección de la biodiversidad; contemplación y acción frente al cambio climático; mecanismos de participación ciudadana ambiental; cooperación internacional y seguimiento y evaluación de los licenciamientos ambientales. Asimismo, en contexto de pandemia, se toman medidas internas y externas específicas como, por ejemplo, ajustes en la atención al ciudadano y en los procesos de seguimiento y evaluación de las licencias y en los procesos sancionatorios.

Aún es muy temprano para evaluar los resultados de la reestructuración; sin embargo, se vislumbran grandes desafíos para el despliegue de la promoción y operatividad de otros mecanismos para la participación ciudadana, además de la audiencia pública, espacio que ha prevalecido

en el sector ambiental y que tiene una serie de limitaciones²⁵ como derecho en el sentido de ejercerlo de manera permanente, no solamente con posibilidades de diálogo y consulta, sino de construcción colectiva, concertación y real influencia en la toma de decisiones.

Por su parte, el documento de política pública de participación de la ANLA incluye como otros mecanismos formales a la consulta previa, el cual aplica solo para los grupos étnicos, el control social y la rendición de cuentas; concibe la figura de tercero interviniente y de denuncias sobre posibles afectaciones ambientales como mecanismos de participación, sin embargo en términos del goce de este derecho, estas formas no alcanzan a ser consideradas como ejercicios de participación efectiva. De otro lado, contempla mecanismos no reglamentados como los ‘espacios de diálogo constructivos’, para la retroalimentación técnica con otros actores y desarrollar estrategias de articulación institucional para optimizar el licenciamiento ambiental, y los ‘espacios de diálogo territorial’ liderados por Inspectores Ambientales Regionales, que corresponde a la implementación de la presencia institucional regional en aquellas zonas donde se presentan mayores dificultades en torno a los proyectos licenciados²⁶.

25 Véase en Peña, Jiménez y Simbaqueva (2019). “Participación ciudadana en el Sistema Nacional Ambiental: elementos y propuestas para el fortalecimiento del Sistema en materia participativa”, en Foro Debates N° 10, Foro Nacional por Colombia.

26 Véase ANLA. Política de Participación Ciudadana Ambiental. Disponible en: <http://www.anla.gov.co/documentos/>

En la actualidad, la garantía de la participación en materia ambiental se ha convertido en eje estructural; por lo tanto, es central para alcanzar el desarrollo sostenible e incluyente. No obstante, algunos pasos dados no dan cuenta de la puesta en práctica de este enfoque, como se verá a continuación.

Una de las estrategias más polémicas fue la adopción de las audiencias públicas virtuales como mecanismo alternativo por la llegada del COVID-19. La ANLA expidió la Resolución 642 del 13 de abril de 2020, para cubrir su función de mantener canales de interacción con sus usuarios y ciudadanía. Presentó argumentos normativos relacionados con la facultad de realizar trámites administrativos por medios electrónicos y la masificación del gobierno en línea, y explica que, como mecanismo de contingencia por la pandemia, se han ido impartiendo directrices respecto al uso de herramientas colaborativas.

Fue ese el argumento que sustentó la validez de las audiencias públicas virtuales en reemplazo de las ordinarias y las avaló como forma para hacer efectivos los derechos fundamentales de audiencia y participación de los administrados en la toma de decisiones de las autoridades mientras dure el confinamiento obligatorio. Resolvió además suspender los términos de los trámites administrativos de los servicios presenciales para los casos en donde la ANLA no tenga canal de comunicación de reemplazo. La presión

institucional/05_planeacion/21_plan_acc_pol_serv_ciud/05-11-2020-anla-29102020_documento-de-politica-participacion-ciudadana-anla.pdf

de los privados y del gobierno era alta ya que estaba pendiente la realización de audiencias para avanzar con el regreso de las aspersiones aéreas con glifosato y detrás estaban en fila proyectos mineros muy controvertidos y con alto rechazo social ubicados en el Páramo de Santurbán y el suroeste antioqueño (proyecto Quebradona).

Fue así como, sin ningún tipo de preparación en términos de asegurar dimensiones básicas de la garantía de los derechos, como el de disponibilidad y accesibilidad, que en este caso se relacionan con la conectividad y conocimiento sobre uso de las TIC respectivamente, se impulsaron tres audiencias públicas informativas sobre el Plan de Manejo Ambiental para la erradicación de cultivos ilícitos con glifosato a través de canales de radio y televisión, redes sociales como Facebook y Youtube.

La ANLA celebró la acogida que se tuvo en las reuniones informativas, registrando asistencias nunca vistas y duraciones prolongadas de las sesiones: “cada reunión duró nueve horas, con transmisión en directo en 76 emisoras de radio que cubren todos los municipios del área de influencia, vía streaming por redes sociales y canales digitales; y con líneas telefónicas gratuitas y un chat, disponibles para la *participación activa*²⁷ de los ciudadanos”. Y se publicaron más cifras: se hicieron 98.546 reproducciones de la transmisión; se atendieron más de 570 inquietudes; 1.869 espectadores pudieron seguir la transmisión por radio; y el micrositio dispuesto

en la página web de la ANLA a la fecha ha recibido más de 4.035 visitas²⁸.

Si bien se puede reconocer el éxito respecto al alcance en términos de la cantidad de personas asistentes, se evidencia una gran falencia de fondo, y es que no todos los territorios tienen las mismas condiciones de conectividad y las zonas rurales carecen en su mayoría de esta posibilidad, o si la tienen es de baja calidad. Hay serias brechas en el acceso a las TIC, que, como afirmó Dejusticia con base en datos del Dane, “en 2018 tan solo el 24,5% de las personas en centros poblados y rural disperso usaron computador y solo el 35,8% usaron internet en cualquier lugar”. Aunado a esto, en las zonas rurales del país el analfabetismo es del 12,6%, muy por encima de la tasa de analfabetismo nacional de 5,24%²⁹. Habrá que ver el nivel de ‘analfabetismo digital’ sobre el cual aún no hay cifras oficiales.

Ahora, ¿cómo puede un ciudadano/a participar activamente a través de la radio, plataformas o de canales digitales? ¿Cómo se puede garantizar la calidad y pertinencia de la participación? Si

28 Semana Sostenible (28 mayo 2020). “Las audiencias públicas virtuales: una herramienta que se augura muy exitosa”. Opinión. Disponible en: <https://sostenibilidad.semana.com/opinion/articulo/las-audiencias-publicas-virtuales-una-herramienta-que-se-augura-muy-exitosa/51348> Acceso: 13 octubre 2020

29 Dejusticia. (30 abril 2020). “La virtualización amenaza la participación ciudadana: firmemos esta petición al MinAmbiente y a la ANLA”. Disponible en: <https://www.dejusticia.org/pedimos-que-participacion-ciudadana-en-ambitos-ambientales-no-sea-virtual/> Acceso: 25 septiembre 2020

27 Cursivas fuera del texto.

bien está el chat o las llamadas telefónicas en las que hay alguna posibilidad de interacción en vivo y en directo, son alternativas que no propician un espacio de diálogo y deliberación y tampoco brindan la posibilidad de tener una verdadera fase de alistamiento por parte de quienes vayan a asistir para la comprensión de información técnica, es decir ‘habilitar a los actores para la participación’. Fueron tantas las inquietudes e inconformidades sobre estos procedimientos que el Congreso de la República convocó a un debate de control político sobre la participación virtual ambiental y Senadores como Jorge Londoño del partido Verde manifestaron que “esos procedimientos no correspondían a un proceso de verdadera consulta”³⁰. Desde sociedad civil, Dejusticia también lideró la recolección de firmas y envió una solicitud al Gobierno nacional en la que solicitaba se revocara dicha Resolución. Finalmente, producto de una acción judicial interpuesta por una asociación de cacaoteros del municipio de Policarpa (Nariño), fue suspendida la audiencia por el Tribunal Administrativo de ese departamento.

De igual forma, la Corte Constitucional en la sentencia T 236/2017 había ordenado al Consejo Nacional de Estupefacientes no reanudar el Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Aspersión Aérea con Glifosato (PECIG), hasta tanto no se haga una evaluación continua del

riesgo en un proceso participativo y técnicamente fundado, *se cuente con garantías reforzadas de participación en escenarios donde exista un diálogo genuino entre las autoridades públicas y las comunidades afectadas, con posibilidades reales de incidir en las decisiones que se adopten*³¹. Evidentemente, la virtualidad no cumplía con estas garantías que dispuso la Corte.

De otro lado, tiempo después, la ANLA dio una muestra contundente con la decisión de archivar el proceso de estudio que llevaba sobre el proyecto de Minesa en Santurbán, a pesar de pronunciamientos públicos de la ex viceministra de minas Carolina Rojas, sobre promover la minería ‘con todos los estándares’ en esta zona, dando por sentado la viabilidad de este proyecto en el páramo³². Esta circunstancia marcó un quiebre importante dando señales de una institucionalidad ambiental fortalecida e independiente que da prioridad a lo técnico y a su apuesta misional sobre las presiones económicas y de otra índole como políticas.

Queda como reflexión general que no se trata de frenar sin fundamentos el avance de proyectos, ser ‘el palo en la rueda del desarrollo’, y menos en el actual contexto de drástica desaceleración económica y sus impactos en el bienestar social; pero resulta crucial y es obligación del

30 Paz, Antonio. (19 mayo 2020). “Colombia: audiencias virtuales y el temor a un retroceso ambiental durante el COVID-19”. Disponible en: <https://es.mongabay.com/2020/05/colombia-audiencias-publicas-virtuales-aspersion-aerea-glifosato/>

31 Cursivas fuera del texto.

32 Noticias Caracol TV. (28 julio 2020). “Por esta frase sobre el páramo de Santurbán, le llueven críticas a la viceministra de minas”. Disponible en: <https://noticias.caracoltv.com/colombia/por-esta-frase-sobre-el-paramo-de-santurban-le-llueven-criticas-a-la-viceministra-de-minas> Acceso: 12 octubre 2020

Estado adoptar las medidas necesarias que aborden todas las dimensiones del derecho a la participación, a la información y la justicia ambiental; para el primer y segundo caso, seguramente habrá que intensificar las acciones para garantizar la conectividad en el territorio colombiano, reducir las brechas y alfabetización digital, pero el esfuerzo no se puede quedar allí. Se debe contemplar otras estrategias que logren habilitar a los actores y generar condiciones bajo las nuevas circunstancias que permitan la participación activa y eficaz en materia ambiental.



Tomada de: Dinero.com

3. La insistencia por el *fracking* y el polémico desarrollo del marco regulatorio

En el Informe del Sector Extractivo en Colombia 2018³³ se analizó la intención del Gobierno Nacional, incluida en el Plan Nacional de Desarrollo, de promover el uso de la técnica del fracturamiento hidráulico en Yacimientos No Convencionales (YNC), considerándola como una medida necesaria para aumentar las reservas de hidrocarburos y gas, y así garantizar el autoabastecimiento energético y petrolero. Esta argumentación es compartida y replicada por el

sector privado y Ecopetrol; esta última ya avanzó en el uso de esta técnica en el estado de Texas, Estados Unidos y asegura que con este proyecto está preparándose para su próximo desarrollo en el país³⁴. La apuesta por el *fracking* enfrenta una fuerte oposición de distintos sectores sociales, políticos y académicos, quienes han desplegado una variedad de acciones para impedir su avance, habida cuenta de los impactos que esta práctica conlleva (Peña, Martínez y Jiménez, 2020).

Esta narrativa parecía tambalear con la aparición del Covid-19 y su impacto en la drástica

33 Peña, Martínez y Jiménez (2020). El Sector Extractivo en Colombia 2018. Informe del Observatorio sobre Industrias Extractivas. Foro Nacional por Colombia. Bogotá, abril.

34 Semana Sostenible. (1 agosto 2019). ““Fracking, no se trata de hacerlo rápido, se trata de hacerlo bien”: presidente de Ecopetrol. Disponible en: <https://sostenibilidad.semana.com/medio-ambiente/articulo/fracking-en-colombia-es-posible-segun-ecopetrol/45206> Acceso: 15 octubre 2020

caída del precio del petróleo³⁵ —el Brent inició el año con un promedio mensual de USD 61 el barril en enero y llegó a su punto más bajo USD 21 en abril; por su parte, el WTI llegó a tener un valor negativo, hecho sin precedentes—³⁶, y por la disminución de la demanda de combustibles fósiles y de energía como consecuencia de las medidas de confinamiento en la mayoría de los países del planeta. Este escenario hizo pensar que el *fracking* pasaría a un segundo plano, por sus altos costos en comparación con las prácticas convencionales de explotación y las complejas condiciones del mercado internacional. Sin embargo, el Ministerio de Minas mantuvo la estrategia y decidió seguir con el plan de adelantar los proyectos piloto de investigación.

Haciendo un paneo sobre lo sucedido en 2019 y 2020, la situación sobre *fracking* se encontraba en *stand by* por las medidas cautelares que había impuesto el Consejo de Estado en noviembre de 2018. Este fallo había sido proferido gracias a una demanda de nulidad, presentada por el Grupo de Litigio Estratégico e Interés Público de la U. del Norte, sobre la reglamentación que establece los criterios y procedimientos para la exploración y explotación de hidrocarburos en YNC (Decreto 3004 de 2013 y Resolución 90341 de 2014), tras considerar la posibilidad de un daño

potencial o riesgo al medio ambiente y a la salud humana por la aplicación de este método.

Ante esta decisión, el gobierno nacional interpuso un recurso de súplica a la medida cautelar mientras la Comisión Interdisciplinaria Independiente, convocada por el Gobierno, avanzaba en la elaboración de recomendaciones sobre la técnica. A pesar de que, a principios de 2019, la Comisión publicó su informe y recomendó que se debía cumplir una serie de condiciones institucionales, económicas, sociales y ambientales para realizar los Proyectos Piloto de Investigación Integral (PPII) que brindaran información científica del contexto (líneas base), meses después el Consejo de Estado pidió a la Universidad Nacional conformar una nueva Comisión de expertos, que no tuviese relación con el gobierno, para entregar un informe que respondiera a preguntas de carácter técnico, científico, local, regional, nacional y global, y diera claridad y certeza antes de proferir un fallo definitivo.

En septiembre de 2019, el Consejo de Estado decidió mantener las medidas cautelares, a pesar de las grandes expectativas que tenían tanto el gobierno como el sector empresarial y gremial de petróleo de avanzar en esa línea. Para resolver de fondo la demanda, consideró que se necesitaba aún la práctica de varias pruebas, entre las que figura el nuevo estudio de la Universidad Nacional, como complemento al informe presentado por la Comisión Interdisciplinaria. De igual forma aclaró que esto no impedía la realización de Proyectos Piloto Integrales de Investigación - PPII,

35 En marzo los países de la OPEP estaban en disputa acerca de los recortes en la producción, lo que llevó a la caída en el precio, con el antecedente de la disminución de la demanda internacional y también la tendencia a la baja en el precio.

36 Banco Mundial. Indexmundi.com. Disponible en: <https://www.indexmundi.com/es/precios-de-mercado/?mercancia=petroleo-crudo&meses=300> Acceso: 10 noviembre 2020

siempre y cuando cumplieran las condiciones definidas por la Comisión, dándole prácticamente la vía libre y llegada del *fracking* al país, al menos a través de estos proyectos específicos (Auto del 17 de septiembre de 2019).

El presidente de Ecopetrol aseguró en ese momento que “la empresa tiene listos US\$500 millones para invertir en los pilotos de *fracking* y afirmó que la exploración de los yacimientos no convencionales es una oportunidad que el país no puede ignorar, pues significaría la autosuficiencia energética y un mejor comportamiento de la economía”³⁷.

Para avanzar con los PPII el gobierno debía establecer el marco regulatorio en términos de las técnicas, los contratos y los asuntos ambientales, de salud y sociales; así, en plena época navideña, el 26 de diciembre –tal y como sucedió con el Decreto 2691, el llamado “Decreto Navideño”–, cuando la ciudadanía estaba desprevenida en festividades, la ANH publicó para comentarios el decreto que establecería las reglas de juego de los proyectos piloto. Finalmente en marzo de 2020, mientras comenzábamos a vivir la pandemia en el país y el aislamiento obligatorio, se expidió el Decreto que define los lineamientos para adelantar los pilotos, mostrando que esta apuesta estaba más vigente que nunca.

37 La República (18 septiembre 2019) “Suspensión de normas reguladoras de fracking no impide pilotos: Consejo”. Disponible en: <https://www.larepublica.co/economia/corte-aclara-que-suspension-de-normas-que-regulan-el-fracking-no-impiden-hacer-pilotos-2909689> Acceso: 8 septiembre 2020.

El avance de la reglamentación de los PPII: el Decreto 328 y la Resolución 40185 de 2020

El decreto 328 establece los lineamientos que los proyectos piloto de *fracking* deben seguir para recoger información social, ambiental, técnica, operacional y de dimensionamiento de los YNC que requieran el uso de la técnica de fracturamiento Hidráulico Multietapa con Perforación Horizontal para su extracción. También establece que durante el desarrollo de los proyectos las entidades estatales deben hacer un diagnóstico de su capacidad institucional y deben identificar los ajustes institucionales necesarios. Llama la atención que se plantee de manera simultánea al avance de los proyectos y el aprestamiento institucional, cuando este último debe ser una condición inicial, precisamente para contar con el respaldo que permita adelantar los pilotos con suficiente atención, cuidado y rigurosidad para obtener los resultados esperados y evitar acciones con daño, demandas que la sociedad civil y las comunidades han manifestado y argumentado con base científica.

El Decreto define tres etapas para estos proyectos:

- *Condiciones previas:* análisis diagnóstico sobre las condiciones en materia social, ambiental, técnica e institucional para el desarrollo de los proyectos; termina en el licenciamiento ambiental.
- *Concomitante:* esta etapa va desde el licenciamiento hasta la terminación de las actividades de la aplicación de la técnica. Comprende actividades de

perforación, completamiento, fracturación, estimulación y dimensionamiento del yacimiento; simultáneamente se debe revisar, gestionar y monitorear los aspectos técnicos, ambientales, de salud, sociales e institucionales. La ANLA hace control y seguimiento ambiental. Otro grupo de entidades públicas hacen monitoreo de las demás variables definidas en la etapa anterior.

- *Evaluación:* inicia con la terminación de las actividades y finaliza con la publicación de los resultados de evaluación.

En la sección 3 el decreto define la transparencia y el acceso a la información pública como factores constitutivos y necesarios para implementar los PPI, en cumplimiento de la Ley 1712 de 2014. Para cumplir con estos cometidos, se creará un *Centro de Transparencia* —es importante resaltar que este proyecto ya se había consignado en el Decreto 1073 de 2015 sobre la estructura del sector minero y vuelve a retomarse en una nueva versión en este Decreto— administrado y operado por el Ministerio de Minas y Energía “o el tercero que este disponga”, con el propósito de generar un canal de comunicación con la ciudadanía y la apropiación, seguimiento y control por parte de esta última de los PPI. Este Centro se materializará en una página web que tendrá contenido de fácil acceso y disponible para todo tipo de público (Artículo 2.2.1.1.1A.3.2.).

Asimismo, define la conformación de *Mesas Territoriales de Diálogo y Seguimiento* para

el monitoreo permanente a la ejecución de los proyectos piloto, conformadas por los actores sociales e institucionales que viven y desarrollan actividades en las áreas de influencia. Presentarán informes de monitoreo a los Subcomités Intersectoriales Técnicos y Científicos, que son instancias técnicas de la Comisión Intersectorial de Acompañamiento Técnico y Científico, órgano en el que tienen asiento distintos delegados del gobierno. También crea el Comité Evaluador, incorpora el diálogo social entre contratistas, comunidades y Estado para las tres etapas; establece que los contratistas deben asignar una suma adicional de inversión social por cada pozo perforado, y define las funciones de cada una de estas instancias.

Uno de los primeros asuntos que despertó suspicacias fue si verdaderamente el decreto aplica sólo para proyectos con fines de investigación o, si de paso, se abre la puerta a proyectos comerciales. Ángel (2020) encontró que el decreto exige licencia ambiental a los PPII, requisito nada nuevo, pero no obliga a obtener permisos de investigación; sobre las variables a monitorear no participan entidades independientes; y, finalmente, la norma no contempla la posibilidad de negar la licencia ambiental. Igualmente, el autor explica que el procedimiento para el licenciamiento es el mismo que para cualquier otro proyecto, por lo que calca las mismas debilidades que ya se conocen: “las líneas base detalladas (locales) están a cargo de los contratistas” (art. 2.2.1.1.1A.2.7, parágrafo primero). Es decir, las mismas empresas interesadas en demostrar que la técnica es inocua —para luego

extraer los recursos— les contarán al Estado qué hay en el territorio, y este les creará.

El Comité Evaluador está formado por siete personas: ministro o delegado de Hacienda, Salud, Minas y Energía y Ambiente, dos expertos de universidades y cuerpos técnicos consultivos y un representante de la sociedad civil. Como se puede observar, esta configuración de entrada deja la balanza inclinada en los delegados del gobierno, situación que hace cuestionar la imparcialidad de la evaluación; adicionalmente, el reglamento para la elección y los perfiles de los tres miembros a elegir será establecido por la Comisión Intersectorial de Acompañamiento Técnico y Científico, comisión integrada por doce vicesministros, directores o delegados del gobierno. Si no se logra elegirlos en el tiempo estipulado, 45 días después de la aprobación del reglamento, el Comité podrá sesionar sin problema alguno. Además podrá invitar a los expertos que participaron en la Comisión Interdisciplinaria que elaboró las recomendaciones sobre *fracking*, con voz y sin voto. Es decir, ahora los quieren pero de lejos; entonces, nuevamente sucede, ilos sectores sociales y académicos convidados de piedra para las discusiones de peso y trascendentales!

Ángel (2020) también plantea que es falso pensar que los pilotos permitirán conocer la totalidad de los impactos, por varios factores: i) la escala: en su opinión, para que sea negocio, se deben implementar varios pozos de forma simultánea y ello implica mayores posibilidades de accidentes y de impactos acumulativos y sinérgicos; ii) la duración: los efectos de largo plazo se observarán en veinte años, momento en el que proba-

blemente ya no se necesite ese gas, por lo que la información que supuestamente se necesita rápidamente para tomar una decisión con argumentos científicos no se tendrá a la mano prontamente; iii) esta técnica demanda insumos en altas cantidades como la arena. La demanda de arena para *fracking* en 2019 se calculó en 116 millones de toneladas en Estados Unidos. Esto implica minar inmensos volúmenes de roca y altísimos impactos no reflejados en las declaraciones de impacto ambiental.

En respuesta a la expedición de este decreto, opositores al *fracking* desplegaron algunas estrategias: los congresistas Katherine Miranda, César Ortiz Zorro y César Pachón radicarón en el Consejo de Estado un recurso para que se anule el decreto. Y la Alianza contra el *fracking* convocó a un paro nacional ambiental para demostrarle al gobierno que no tiene la licencia social por parte de las comunidades, condición que debe cumplirse, según la Comisión Interdisciplinaria, para adelantar los PPII.

Mientras tanto, la Comisión de Expertos de la Universidad Nacional se fraccionó y no logró llegar a un solo documento consensuado; presentaron dos informes con resultados distintos. De los nueve expertos, seis concluyeron que “no es posible hacer *fracking* responsable porque existen demasiados riesgos asociados que la técnica no puede controlar ni garantizar”. En el documento, los expertos señalaron que varios de los doce bloques de YNC asignados previamente por la Agencia Nacional de Hidrocarburos se cruzaban con bosques húmedos andinos y altoandinos, bosques secos tropicales y humedales en los

cuales predomina el déficit hídrico en la mayor parte del año, y también se traslapaban con nueve áreas protegidas³⁸.

También presentaron argumentaciones sobre las afectaciones a las fuentes hídricas, generación de sismos, competencia con las comunidades por la escasez de agua, afectaciones a la salud y, además, incumplimiento del Acuerdo de París firmado por Colombia, por la generación de Gases Efecto Invernadero, entre otras. Añaden que en otros países no solo no se está considerando la prohibición del *fracking*, sino que también se comenzó a abordar la suspensión de explotación y uso de petróleo, gas y carbón. Plantean que el *fracking* aplaza la transición energética. Uno de los expertos aseveró en audiencia pública virtual ante el Consejo de Estado que hay serias deficiencias respecto a la participación ciudadana, el acceso a la información y la justicia ambiental. Y, finalmente, consideraron que las normas de 2013 y 2014 demandadas no cumplen con las exigencias técnicas para considerar manejables los riesgos derivados de esta técnica, porque simplemente no fueron contemplados todos los riesgos involucrados.

El otro informe presentado por tres expertos identificó los riesgos, pero sostiene que estos se pueden manejar y mitigar, razón por la cual no

necesariamente se van a materializar. Es decir, fue un informe a favor. Afirma que se generaría empleo, regalías y que ante la escasez de reservas de yacimientos convencionales, el país debe considerar los YNC como la opción más “prolífica”. Sobre la contribución de gases efecto invernadero aseguran que el aporte del país al cambio climático es bajo, por lo tanto, “debe pensar su política de desarrollo de forma autónoma, pues carece de sentido que Colombia pretenda salvar el planeta cuando su aporte es aproximadamente el 0,3 % de las emisiones”³⁹. Aseguran que el país necesita a la industria petrolera por lo que se requiere el fortalecimiento de la institucionalidad, al igual que el establecimiento de un sistema robusto de monitoreo y control. Por ello, los proyectos piloto son la oportunidad para determinar los riesgos reales y definir las medidas de atención pertinentes.

El Ministerio de Minas expidió luego la Resolución 40185 de julio de 2020, que complementa el anterior decreto, establece las líneas técnicas para los PPII, y confirmó cuatro proyectos ubicados en el Valle Medio del Magdalena y la cuenca Cesar-Ranchería (Barrancabermeja, Puerto Wilches en Santander y San Martín en Cesar). La ANH tendrá la facultad para fijar los criterios de competencia con los que se hará la selección de las petroleras que desarrollarán las iniciativas, e incluye especificidades técnicas

38 Semana Sostenible (30 marzo 2020) “Comisión interdisciplinaria advierte que no es posible hacer fracking responsablemente”. Disponible en: <https://sostenibilidad.semana.com/impacto/articulo/comision-interdisciplinaria-advierte-que-no-es-posible-hacer-fracking-responsablemente/49402> Acceso 15 octubre 2020.

39 Ortiz, María. (29 marzo 2020). “‘Fracking’: prueba clave que llegó al Consejo de Estado abre debate”. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/informe-de-fracking-de-universidad-nacional-y-debate-en-el-consejo-de-estado-478284> Acceso: 9 diciembre 2020

que debe cumplir el contratista para el desarrollo de los proyectos.

Falta aún la expedición de más normas por parte de los Ministerios de Ambiente, Salud y Protección social, y del Interior. El primero de ellos elaboró un borrador que define el detalle de cómo se deben evaluar los impactos ambientales y sociales de los proyectos y da las normas para manejar los riesgos sísmicos, los desechos, el agua y los ecosistemas (Celedón, 2020). A pesar de esto, al parecer, este proceso entró en operación tortuga, ya que el Ministerio no volvió a dar señales de la expedición de la norma a corto plazo. Esto hizo barajar la expectativa de cronogramas para las empresas y ya se tienen proyectadas para el 2021. “La celeridad para desarrollar los pilotos de *fracking* dependerá en buena medida de lo rápido que el Ministerio de Ambiente expida el reglamento ambiental”, resaltó un vocero de Ecopetrol, y afirmó que continuarán su alistamiento para los PPII: “nos encontramos a la espera de la expedición final del marco regulatorio por parte de las autoridades correspondientes”⁴⁰. La presión sobre esta cartera no es menor.

Las estrategias de los opositores para frenar el avance de las normas para los PPII y el fracking

Algunos congresistas de la bancada de la oposición y actores sociales han continuado el desplie-

gue de varias estrategias para frenar el desarrollo de este marco regulatorio. Una primera acción realizada por veinte congresistas y la Alianza contra el *Fracking* fue la de radicar ante el Consejo de Estado un incidente de desacato contra el gobierno bajo el argumento de que no se está cumpliendo con las condiciones establecidas. Estas son las razones (Semana, 2 julio 2020):

1.	No incorpora los pasivos ambientales (impactos ambientales no resueltos/no compensados) que ha generado la industria de los hidrocarburos en los Yacimientos Convencionales.
2.	No contempla un plan de acción concreto para desarrollar las capacidades y el fortalecimiento institucional
3.	No observa los estándares legales para garantizar integralmente la transparencia y el derecho de acceso a la información.
4.	No establece una disposición que regule el concepto de licencia social y la forma en que esta se otorga por parte de las comunidades locales.
5.	No contiene una estrategia de gestión del riesgo en los términos de las recomendaciones del Comité de Expertos.
6.	El decreto contiene disposiciones que no garantizan el carácter científico de los Proyecto Piloto de Investigación

También fueron radicados dos proyectos de ley en el Congreso de la República, uno con la intención de la prohibición de la técnica y el otro tipificándola como delito. El primero, PL 336/2020C, firmado por 41 Congresistas de ocho partidos y movimientos, además de prohibir el sistema, pide un informe al gobierno, en

40 López, Alfonso. (9 septiembre 2020). “Hasta finales de 2021 iniciarían tareas para pilotos de fracking”. Portafolio. Disponible en: <https://www.portafolio.co/economia/hasta-finales-de-2021-iniciar-ian-tareas-para-pilotos-de-fracking-544459> Acceso: 30 septiembre 2020.

ALGUNOS ACONTECIMIENTOS RECIENTES SOBRE FRACKING EN COLOMBIA

2018

- Iván Duque planteó durante su campaña y tras su posesión en agosto de 2018: **NO al fracking**
- La entonces ministra de Minas y Energía, María Fernanda Suárez, señaló la necesidad de convencer al presidente de los beneficios económicos del fracking y de cómo este se podría realizar de forma responsable y segura.



2019

- El presidente cambia de idea y en el **2019** pone en marcha el debate para implementar los proyectos de fracking en el país. Conformó la comisión de expertos con diez profesionales, con el apoyo del Ministerio de Minas y Energía, el Ministerio de Ambiente, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) y la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH). En febrero de este año, la comisión le dice “sí” a los proyectos piloto de fracking en el país.
- Como respuesta a los nuevos planes del presidente, la Alianza Colombia Libre de Fracking, junto con diversos congresistas de la oposición y distintas organizaciones ambientalistas, denuncian ante el Consejo de Estado la inviabilidad del fracking y sus profundas implicaciones ambientales, sociales y sanitarias.



2020

- En **marzo del 2020**, mediante el **decreto 328 del 2020**, expedido por el presidente Duque, se fijan lineamientos para adelantar Proyectos Piloto de Investigación Integral (PPII) de fracking en el país. Simultáneamente, plataformas ambientalistas convocan a paro nacional en contra del fracking y representantes de la oposición radican un recurso ante el Consejo de Estado para anular el decreto.
- En **Abril**, el gobierno empezó a alistar contratos con empresas interesadas (como Exxon y Ecopetrol) para realizar los pilotos de fracking.
- En **junio y julio**, la oposición busca que se determine el fracking como un delito medioambiental.
- El **10 de agosto del 2020**, la Alianza Colombia Libre de Fracking junto con más de 30 congresistas de distintas bancadas radicaron un proyecto de ley ante la Cámara de Representantes para prohibir la exploración y explotación de yacimientos no convencionales (con fracking).
- El Consejo de Estado define la fecha del **20 de agosto** para la audiencia en la que se continuará el debate sobre la viabilidad de la técnica en el país.

Fuente: Foro Capítulo Región Central

un plazo de dos años, sobre el estado de las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos que presente los impactos socioambientales y de salud pública, los pasivos ambientales que han ocasionado estas actividades en yacimientos convencionales y no convencionales, y elabore un plan de acción para corregir, mitigar y compensar los pasivos identificados. Este informe deberá ser construido con la participación efectiva de las comunidades afectadas, la academia, los entes de control y las organizaciones de la sociedad civil.

Además, solicita también la elaboración de un plan de diversificación energética y promoción de energías limpias “a fin de sustituir gradualmente el uso y exportación de combustibles fósiles en un horizonte de 10 años y garantizar simultáneamente el acceso universal a un mínimo energético vital, el desarrollo del derecho a la energía y su establecimiento como bien común, en línea con el Acuerdo de París y los Objetivos de Desarrollo Sostenible y demás tratados, convenios y protocolos internacionales sobre medio ambiente y derechos humanos, así como la Ley 1715 de 2014 hidrocarburos”.

El otro proyecto de ley (PL 013/2020C), radicado por el Representante Juan Carlos Lozada, incluye dentro de los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente del Código Penal el método de fractura hidráulica. Establece que quien realice actividades de explotación y aprovechamiento del suelo o del subsuelo a través de fracturación hidráulica podría enfrentar penas de entre 8 y 15 años de cárcel, sumado a multas de hasta casi \$44.000 millones.

El as bajo la manga del gobierno: el fracking en la nueva ley de regalías

Tal y como se presentó en el primer apartado de este capítulo, la discusión del proyecto de ley sobre regalías fue bastante controversial por los ínfimos tiempos que tuvo el Congreso para su trámite, lo que condujo a realizar sesiones a las carreras y sin oportunidad para debates que merecían la lucidez (sesionaban hasta la medianoche con jornadas de seis horas o más) y presentación de argumentos serios y justificados.

Cuando ya se terminaba el debate en la Cámara de Representantes, se presentó la proposición de revivir el descuento en el pago de regalías de producción proveniente de YNC (pagar el 60%), ‘gabala’ que ya tenía la anterior ley 1530⁴¹ y que en esta ocasión quedó aprobado. El gobierno planteó que lo que se buscaba era “dar seguridad jurídica a los cuatro contratistas que realizarían los proyectos piloto”. Y congresistas del partido de gobierno así lo plantearon: “Este artículo buscaba seguridad jurídica y legítima expectativa que tienen los contratos ya existentes”⁴².

41 Parágrafo primero del artículo 14 de la Ley 1530 de 2012: “Con el fin de incentivar la exploración y explotación de hidrocarburos provenientes de yacimientos no convencionales (gas metano asociado al carbón; gas de esquistos o *shale gas*; aceite o petróleo de lutitas o más conocido como *oil shales* o *shales oils*; arenas bituminosas o *tar sands*; hidratos de metano y arenas apretadas o *tight sands*) se aplicará una regalía del sesenta por ciento (60%) del porcentaje de participación de regalías equivalentes a la explotación de crudo convencional”.

42 Twitter del Representante Edwin Ballesteros. Véase en: <https://www.elpais.com.co/colombia/tumban-en-conciliacion-polemico-articulo-sobre-fracking-en-ley-de-regalias.html>

Este ‘mico’ como lo llamaron amplios sectores de la sociedad y congresistas opositores al *fracking*, en últimas estaba abordando un tema que no tenía relación con el fin de esta reglamentación: la distribución de las regalías. Para el senador Jorge Robledo, este artículo establecía que, después de la producción de los bloques YNC y del desarrollo y evaluación costo beneficio de los pilotos, se podría continuar con la fase comercial⁴³.

Posteriormente, la plenaria del Senado hundió el controvertido artículo 210 del proyecto de ley, con 44 votos a favor y 39 en contra. Quedaron pues entonces los ojos puestos en la conciliación del proyecto que finalmente lo rechazó. El ministro de Minas afirmó reaccionando a esta decisión: “El artículo 210 no estaba decidiendo si autoriza o no una actividad, una técnica de extracción, eso en ningún momento ha sido motivo de discusión”; afirmó que la pretensión era corregir el descuento del 40% que había otorgado la Ley 1530 y que la propuesta planteaba que a futuro estas explotaciones pagaran el 100%. Al final, se consideró como un triunfo, resultado del trabajo articulado y de presión que ejercieron congresistas, académicos y sociedad civil.

Los gremios empresariales expresaron su posturas frente a la decisión, dando señales de que

esto tendrá repercusiones negativas para el desarrollo de los PPII y la economía: “La ley 1530 otorga un descuento en el pago de las regalías provenientes de la producción de YNC, y este beneficio estaba contemplado en el artículo 210 del proyecto de reglamentación del SGR, pero ahora sin ese incentivo, las empresas petroleras que contemplaban seriamente desarrollar los pilotos de *fracking*, deben estar analizando el impacto del cambio en las reglas de juego”, señaló Francisco José Lloreda, presidente de la Asociación Colombiana del Petróleo (ACP)⁴⁴.

Y aunque se veía que el camino por fin se cerraba más para el *fracking*, la subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado negó las medidas cautelares de suspensión del Decreto 328 interpuesta por los congresistas Miranda, Ortiz y Pachón. Así las cosas la norma quedó nuevamente vigente pero la decisión de fondo aún no se ha hecho.

Como reflexión final de esta puja sobre el marco regulatorio de los proyectos piloto, se aprecia que ha sido un proceso desarrollado de manera opaca, aprovechando contextos y coyunturas de ‘baja guardia’ de la sociedad civil para acelerar este cometido, a pesar de las evidentes señales que este 2020 dejó por las consecuencias de la pandemia en el país y en el mundo. El Covid-19 puso a tambalear el actual modelo y la geopolítica

43 Semana Sostenible (3 septiembre 2020). “Senado tumbó artículo que otorgaba incentivos al fracking en Ley de Regalías”. Disponible en: <https://sostenibilidad.semana.com/impacto/articulo/fracking-senado-tumbo-articulo-que-daba-incentivos-en-ley-de-regalias-colombia/54824> Acceso: 16 octubre 2020.

44 Portafolio. (9 septiembre 2020). “Hasta finales de 2021 iniciarían tareas para pilotos de fracking”. Disponible en: <https://www.portafolio.co/economia/hasta-finales-de-2021-iniciar-ian-tareas-para-pilotos-de-fracking-544459> Acceso: 2 octubre 2020.

basados en el consumo de combustibles fósiles, corazón que da la vida al sistema económico colombiano. A pesar de ello, la agenda común del sector privado y del gobierno permanece intacta y más bien se lee con intenciones de meter el acelerador para responder juiciosamente a las demandas que está pidiendo el gremio petrolero para su recuperación. Se destaca el rol que han desempeñado los actores políticos de distintos partidos en esta discusión; han sido pocos los temas que han unido a varios partidos y un buen número de congresistas frente a una meta común, por lo que el contrapeso que han hecho -de la mano de organizaciones sociales y la sociedad civil- ha logrado frenar el ritmo que se le quería imponer al impulso por esta técnica. El desenlace está por llegar.

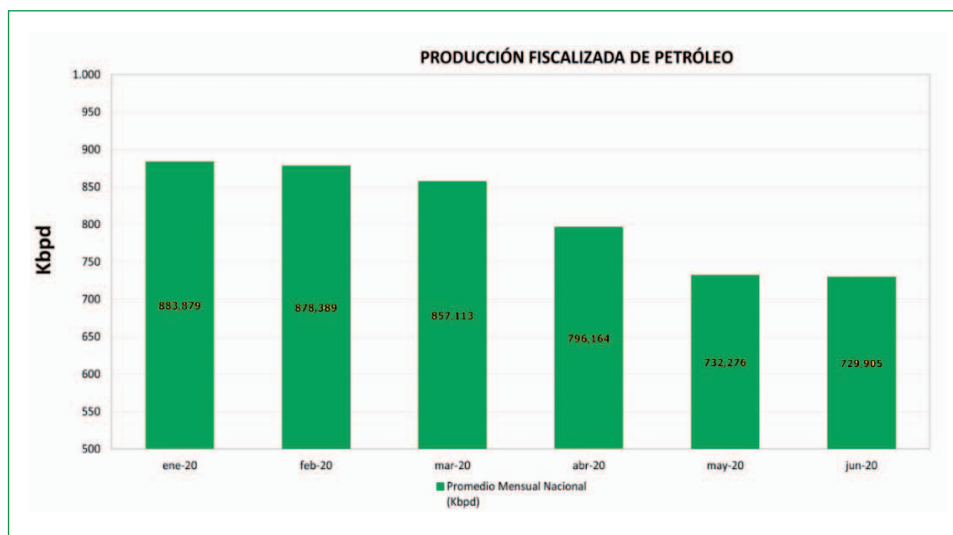
4. El sector extractivo como protagonista de la reactivación económica

No sorprende conocer la decisión del gobierno nacional de apostar al sector extractivo para la reactivación económica, luego del fuerte impacto generado por el Covid-19 en la economía mundial y en la colombiana. Era previsible, porque en el pasado, en contextos de disminución de precios de las materias primas, las políticas adoptadas buscaron generar condiciones más atractivas para los inversionistas y el sector privado y de esta forma compensar con volúmenes de producción la pérdida de los precios: la llamada “carrera hacia el fondo”. Es decir, mantener la situación gana-gana entre gobierno y sector privado dejando de lado otros actores y elementos que también son fundamentales en este asunto.

Impactos del Covid-19 en la economía colombiana y el sector extractivo

Las proyecciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo plantean, por las consecuencias de la pandemia, déficits para nuestra economía del 8,2 % del PIB en 2020 y 5,1 % en 2021; la deuda del gobierno central aumentará a 65,6 % del PIB este año, y será el 60,5 % el próximo año. Además, calcula que el crecimiento del PIB sería de -5,5 % en el 2020, y da un salto notorio e inexplicable al proyectar un 6,6 % para el 2021. “(...) Se espera que en 2021 el grueso de la economía retome sus actividades, una vez se disipe el choque asociado al COVID-19, permitiendo un rebote de la actividad productiva hasta alcanzar niveles del PIB similares a los de 2019. Lo anterior implicaría un crecimiento económico de 6,6 % (...)” (Minhacienda, 2020, 26). De otro lado, a julio de 2020, según el Dane, el desempleo nacional había superado el 20% con 4,15 millones de personas sin trabajo (9,5 puntos porcentuales más que en 2019).

González (2020) discute estos cálculos del MFMP como base para que el gobierno esté seguro y tranquilo sobre lo que está haciendo y para continuar por la misma vía, luego de superada la pandemia. En su opinión, el gobierno es ‘ciego’ pues “no capta la dependencia excesiva de las exportaciones de hidrocarburos, no percibe las consecuencias perversas del mal uso de las bonanzas, ni la pérdida de competitividad del país”. Y adicionalmente, sostiene que genera muchas dudas uno de los supuestos sobre los que el gobierno basa sus cálculos: pensar que el

Gráfica 2. Petróleo Colombia primer semestre 2020 (barril/día)

Fuente: ANH

crecimiento económico basado en los hidrocarburos pueda sostenerse indefinidamente.

La llegada del Covid-19 impactó los precios de materias primas como el petróleo (precios negativos y disminuciones históricas) y el carbón (que ya mostraba precios descendentes antes de la pandemia), los dos principales bienes de nuestra canasta exportadora. Con este escenario, las proyecciones de producción de petróleo cayeron drásticamente, y en el primer semestre de 2020 las cifras señalan un promedio diario de 812.954 barriles.

Hasta el primer semestre, la actividad de sísmica, puerta de entrada para la actividad exploratoria, estaba semiparalizada –venía en ese estado desde hace varios años. Hubo una reducción de

la cantidad de pozos de exploración, cincuenta en los últimos años, y este año se calculan solo quince; esto obedece también a la disminución de la inversión (el presupuesto de inversión en exploración ha disminuido 60%)⁴⁵. No obstante, las restricciones para el sector por el aislamiento obligatorio no han sido tan fuertes por su importancia para la operatividad de la vida en el país (combustible...). Además, el sector estaba preparado con protocolos de seguridad e higiene industrial, planes de emergencia y matrices de riesgo incluso antes de la emergencia sanitaria.

45 Presentación ACP. Impacto de la pandemia en la gran industria del sector extractivo: caso Colombia. Conversatorio “La pandemia del covid-19 y el sector extractivo de Colombia: análisis de impactos y perspectivas”. Foro Nacional por Colombia. Julio-agosto 2020.

Durante los primeros meses hubo movilizaciones de los empleados en territorios petroleros por el temor a la propagación del virus. En Putumayo, las comunidades indígenas impidieron el transporte de crudo por el paso fronterizo en San Miguel hacia Ecuador y en Puerto Gaitán, Meta, algunas comunidades impidieron el transporte de funcionarios a las áreas de operación y el transporte de hidrocarburos (ACP, 2020). Sobre este punto la ACP ha reconocido que debe existir un diálogo permanente entre las comunidades y la industria petrolera; sin embargo el confinamiento dificultó estos espacios por lo que el gremio hace un llamado al uso de medios virtuales.

Hacer de la industria petrolera colombiana un sector viable en esta coyuntura dirige la atención a un factor determinante que de hecho subyace de tiempo atrás: la optimización de los costos totales. “Cuando se menciona el barril colombiano, no solo se habla de los costos de exploración, levantamiento, tratamiento, o transporte. Se trata del costo total desde la búsqueda hasta la entrega del producto”⁴⁶. En especial, la ACP afirmó que las tarifas de transporte por oleoductos son excesivamente altas frente al costo de producción; por lo tanto, no son competitivas a nivel internacional y son el principal obstáculo de las empresas en esta coyuntura. Y finalmente, según cálculos de la ACP (2020) para el pri-

mer trimestre del año, se registró una disminución del 2% de los empleos directos y del 48% de los indirectos.

El sector minero no se quedó atrás, aunque ha sido impactado en menor magnitud que el petrolero. En el primer trimestre del 2020, la producción de minerales se redujo en un 6,7%⁴⁷ y la operación minera redujo sus tareas en un 75%; la baja operación llegó a mínimos históricos, en parte por decisión propia de las empresas para ajustar los protocolos de bioseguridad y también por la reducción de la demanda interna para la generación de energía y de materiales de construcción por las medidas de confinamiento. La ACM calcula que al cierre del año el PIB minero tendría una reducción cercana al 6%⁴⁸.

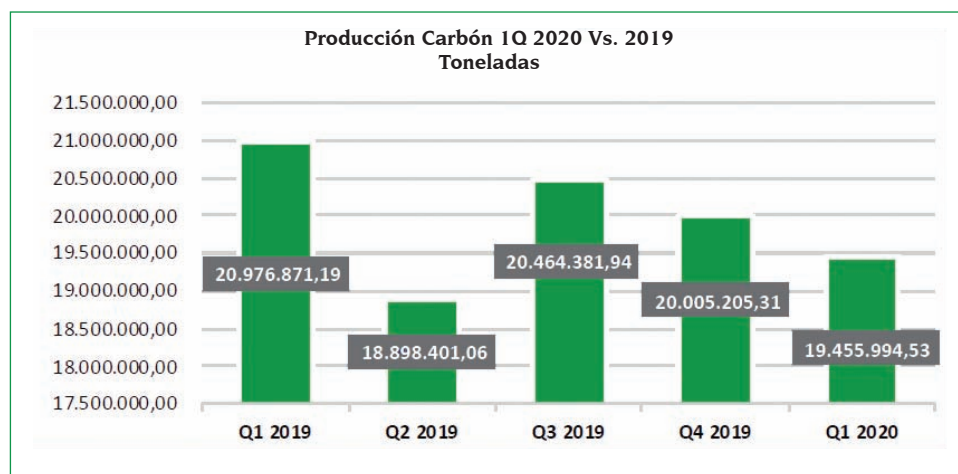
El carbón, mineral que históricamente ha generado el mayor aporte al PIB minero, es el más afacetado; sin embargo, ya venía sufriendo esta tendencia desde hace un tiempo. Su precio bajó a menos de la mitad de 2018, la demanda mundial se estancó antes de la pandemia en algo más de 5.200 millones de toneladas y en el primer trimestre de 2020 el país produjo 19,4 millones de toneladas, 7,2% menos que en el 2019 (20,9 millones de toneladas)⁴⁹.

46 Portafolio. (28 junio 2020). “Covid-19: oportunidad o amenaza para la industria petrolera”. Disponible en: <https://www.portafolio.co/economia/noticias-coronavirus-covid-19-oportunidad-o-amenaza-para-la-industria-petrolera-542180> Acceso: 24 agosto 2020.

47 Boletín EITI Colombia. Primer Trimestre 2020. Disponible en: http://www.eiticolombia.gov.co/media/filer_public/0e/07/0e072cd1-011a-42d5-a213-97dc426399e4/2020_tr1.pdf

48 ACM. Rueda de prensa (28 mayo 2020). Disponible en: <https://acmineria.com.co/comunicado-reactivacioneconomica/>

49 Boletín EITI Colombia. Primer Trimestre 2020.

Gráfica 3. Producción de carbón por cuatrimestres 2019 y primero 2020

Fuente: EITI (2020) tomado de ANM

El carbón continúa siendo el mineral de mayor participación en el aporte de regalías con un 79%, seguido del níquel con el 10%, el oro con el 9% y 2% otros minerales⁵⁰. Colombia es el principal productor en América Latina y el quinto mayor exportador de carbón térmico en el mundo. La vida comercial de este mineral está seriamente amenazada por la decisión de muchos países del norte global⁵¹ de reducir el consumo

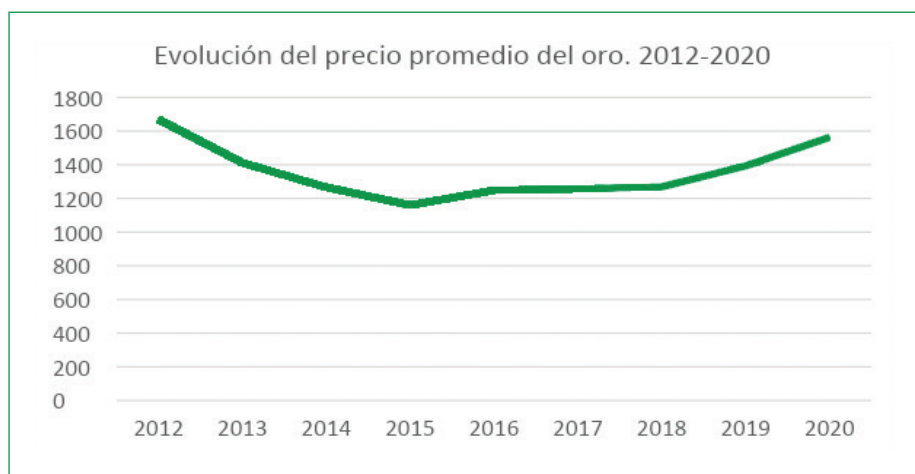
de este combustible fósil y cerrar plantas de carbón, para transitar a economías más limpias y cumplir con las metas de reducción de emisiones de CO2 del Acuerdo de París.

Aunque esta tendencia es evidente y es necesario dar un viraje en términos ambientales, la ACM, insiste en que hay oportunidades para el carbón en países como China y Japón que van a generar energía con termoeléctricas con nuevas tecnologías, y plantea que Colombia con las reservas con las que cuenta calculadas en 70 años⁵², debería, en su concepto, seguir ‘aprovechándolo’ y comercializarlo a estos nuevos compradores. Mirada miope y cortoplacista, en vez de dar el salto para comenzar con las medidas

50 Valora Analitik. (21 mayo 2020). “Producción de carbón en Colombia cayó por precios bajos y coronavirus”. Disponible en: <https://www.valoraanalitik.com/2020/05/21/produccion-de-carbon-en-colombia-cayo-por-precios-bajos-y-coronavirus/> Acceso: 31 agosto 2020.

51 Los principales destinos del carbón térmico son: Turquía, Chile, Israel, México, Países Bajos, España y Brasil. Los principales mercados del carbón metalúrgico colombiano son Brasil (32%), Europa (25%), México (23%), India (14%), Japón (5%) y otros destinos (1%). Tomado de: La República. <https://www.larepublica.co/opinion/editorial/y-con-que-reemplazar-las-ventas-de-carbon-2953144>

52 Portafolio.co (2 diciembre 2020). “El gran desafío del carbón”. Juan Camilo Nariño. Disponible en: <https://www.portafolio.co/opinion/otros-columnistas-1/el-gran-desafio-del-carbon-juan-camilo-narino-547202> Acceso: 21 diciembre 2020.

Gráfica 4. Evolución del precio promedio de oro. 2012-2020* (USD)

*Primer semestre

Fuente: SIMCO - UPME

de cierre y transición de las economías locales que dependen de este mineral.

El oro en momentos de crisis es un recurso de refugio, por lo que su precio y demanda ha aumentado de forma histórica. A comienzos de 2020, debido a la tensión en las relaciones entre Estados Unidos e Irán y el desacuerdo de los países de la OPEP que produjo la caída de los precios del petróleo, los inversionistas orientaron su interés hacia este metal, lo que ubicó su precio en aproximadamente USD 1.600 onza (enero-abril), cifra que ya era alta en ese momento⁵³.

En agosto se registró un incremento histórico, alcanzando casi USD 2.000 la onza; el metal a esa fecha había subido el 30,7% mientras que

los costos de su extracción son relativamente estables⁵⁴. Sin embargo, este auge también ha traído consigo el incremento de economías ilegales, principalmente asociadas con grupos armados al margen de la ley, y coincide con la salida de las FARC-EP en esos territorios.

De manera general, varias empresas del subsector minero tomaron la decisión de reducir actividades, manteniendo los contratos laborales y los compromisos sociales, calculando aproximadamente 15.000 empleados directos y 18.000 indirectos que suspendieron actividades sin hacer despidos.

53 Véase SIMCO. Precios internacionales de minerales. Disponible en: <https://www1.upme.gov.co/simco/Cifras-Sectoriales/Paginas/precios-internacionales-de-minerales.aspx>

54 Portafolio (5 agosto 2020). “El precio del oro vuelve a cerrar en máximos históricos”. Disponible en: <https://www.portafolio.co/internacional/oro-precio-vuelve-a-cerrar-en-maximos-historicos-hoy-5-agosto-2020-543385> Acceso: 12 septiembre 2020.

La carta del empresariado colombiano al Presidente de la República

En abril de 2020, cuando supuestamente se acercaba el fin de la medida de aislamiento obligatorio por efecto de la pandemia, un grupo de 25 empresarios de distintos sectores, incluidos representantes del gremio de la Asociación Colombiana de Minería, fue enviada al presidente Iván Duque, en la que formulaban sugerencias sobre medidas para evitar o mitigar la crisis económica que se avecinaba, de forma que les permitiera mantenerse a flote. Entre ellas -y como si fueran a pasar desapercibidas- proponían “aprobar procedimientos abreviados para temas que hoy frenan el desarrollo como son los trámites de regalías, de consulta previa y licencias ambientales en los que, sin vulnerar el ordenamiento jurídico, se simplifique su aplicación, para aumentar y acelerar la productividad en los sectores estratégicos de desarrollo económico del país”.

A pesar del gran revuelo y polémica que suscitó esta carta, el gobierno nacional ya había identificado estos problemas y había comenzado a adoptar acciones que flexibilizaban estándares y procedimientos sociales y ambientales. Como se mostró, durante el trámite de la ley de regalías se había reconocido las dificultades en la implementación de los proyectos de inversión, por lo que el gobierno nacional optó por eliminar mayoría de los OCADS, dejando gran parte de la distribución de los recursos de manera directa en cabeza de los mandatarios regionales y locales. Campetrol (2020) lo afirmó de manera clara

cuando hizo recomendaciones al gobierno para la reactivación del sector: “La disminución de la conflictividad social es un punto clave, puesto que es el principal impedimento de las operaciones en la región. El incremento de las asignaciones directas a las regiones productoras del Sistema General de Regalías, la flexibilización de los OCADS y la eficiencia en la contratación de mano de obra local y regional, mediante un ajuste al decreto 1668, representan una oportunidad para mejorar el relacionamiento en territorio y garantizar la viabilidad de las operaciones petroleras” (p. 62).

El antecedente sobre el trámite del proyecto de regalías nos remite al proceso de la consulta previa, a propósito del cual el gobierno nacional ha tratado de dar respuesta a las demandas históricas del sector privado, que ha considerado la consulta previa como obstáculo para el desarrollo⁵⁵. Además, aprovechó ‘oportunamente’ la solicitud que hizo la Mesa Permanente de Concertación de finalizar el proceso para este proyecto de ley cuando se declaró el aislamiento obligatorio. El Ministerio del Interior expidió la Circular externa CIR2020-29- DMI-1000 del 27 de marzo, donde establecía “el uso de medios virtuales para la realización de consulta previa de medidas legislativas y administrativas, para la prevención del contagio de covid-19”. También estipuló –cosa que profundizó el malestar en distintos sectores- que, una vez se levantara

55 Véase: <https://www.elespectador.com/opinion/nuevas-modalidades-de-consulta-previa-un-retroceso-en-el-territorio-ganado-columna-920566/>

la medida de aislamiento preventivo obligatorio, se reanudarían las actividades misionales en campo (...) sin perjuicio de que simultáneamente pudieran implementar mecanismos virtuales, digitales y, en general, formas no presenciales de consulta. Esto significaba que la consulta previa virtual llegaba para quedarse.

Esta medida era notoriamente regresiva con respecto a la garantía de este derecho, no sólo por las dificultades de acceso tecnológico y de conectividad de los grupos étnicos, sino por tratarse de un grupo poblacional que tiene particularidades en su forma de entablar el diálogo internamente y con el gobierno nacional. En esas condiciones de profundización de las simetrías, ¿cómo se puede garantizar el intercambio cultural y un diálogo entre iguales y deliberativo?

Al revisar esta Circular, Duarte (2020) plantea que contraría principios consignados en el Convenio 169 de la OIT a saber: “la buena fe, el diálogo entre iguales, el desarrollo de la consulta con los representantes legítimos del pueblo o comunidad interesada, la aplicación de procedimientos apropiados, y el que la consulta se deba adelantar de una manera apropiada a las circunstancias”. Además, encontró que viola la Ley 137 de 1994 que reglamenta los Estados de excepción, pues los convenios internacionales sobre derechos humanos ratificados por el Congreso de Colombia prevalecen en el orden interno y no se puede limitar su goce efectivo.

Varias organizaciones sociales, étnicas, algunos congresistas y la Procuraduría General ex-

presaron su desacuerdo con la circular. El ente de control envió comunicación a la Ministra del Interior, Alicia Arango, en la que le solicitaba revocar la medida, puesto que “no es un procedimiento pertinente y adecuado para llegar a un acuerdo con las autoridades representativas de los pueblos y las comunidades, que en cada caso puede ser diferente”⁵⁶.

El Ministerio argumentó que la decisión la tomaba por solicitud de la Mesa Permanente de Concertación para concluir el trámite de la consulta sobre el proyecto de regalías. No obstante, la Mesa Permanente aclaró que lo había pedido para ese caso específico y no para que fuera una medida permanente. Finalmente, casi un mes después esta disposición fue derogada, gracias a la intervención de la Procuraduría General y por la gran ‘relevancia social’ que tuvo dicha recomendación. El Ministerio expidió una nueva circular el 20 de abril, derogando la Circular de marzo, y reconoció que “resultaría aplicable solo en la medida en que existieran las condiciones de acceso a los medios tecnológicos y que estas comunidades aceptaran de manera libre e informada su utilización”. Se presumía que esta medida apuntaba, de paso, a varios proyectos minero-energéticos que venían en fila y que podrían destrabarse. Los registros del Ministerio del Interior indicaban cerca de

56 El Tiempo. (21 abril 2020). “Por petición de la Procuraduría, no habrá consultas previas virtuales” Disponible en: <https://www.eltiempo.com/vida/medio-ambiente/por-peticion-de-la-procuraduria-no-se-haran-consultas-previas-virtuales-487152> Acceso: 17 octubre 2020.

600 procesos de consulta previa asociados a esos proyectos que estaban en lista de espera⁵⁷.

El respaldo del Gobierno Nacional al sector

Ante el panorama generado por la crisis sanitaria, el gobierno nacional, en el marco de la emergencia económica y las facultades especiales por el estado de excepción que tiene el presidente, expidió decretos y resoluciones para apoyar y reactivar estos sectores. El Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 ordena el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas a partir del 25 de marzo hasta el 13 de abril en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19 y fija excepciones que cubre el sector minero y de hidrocarburos declarados como actividades esenciales (artículo 3):

25.	Las actividades necesarias para garantizar la operación, mantenimiento, almacenamiento y abastecimiento de la prestación de	(i) servicios públicos de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, alumbrado público, aseo (recolección, transporte, aprovechamiento y disposición final, incluyendo los residuos biológicos o sanitarios); (ii) de la cadena logística de insumos, suministros para la producción, el abastecimiento, importación,
-----	---	--

57 Portafolio. (19 abril 2020). “Las consultas previas virtuales enfrentan a Gobierno y Procuraduría”. Disponible en: <https://www.portafolio.co/economia/las-consultas-previas-virtuales-enfrentan-a-gobierno-y-procuraduria-540033> Acceso: 23 octubre 2020.

		exportación y suministro de hidrocarburos, combustibles líquidos, biocombustibles, gas natural, Gas Licuado de Petróleo -GLP- , (iii) de la cadena logística de insumos, suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministro de minerales , y (iv) el servicio de internet y telefonía.
30.	Las actividades estrictamente necesarias para operar y realizar los mantenimientos indispensables de empresas, plantas industriales o minas , del sector público o privado, que por la naturaleza de su proceso productivo requieran mantener su operación ininterrumpida-mente.	

Esta medida fue nuevamente incluida en los siguientes decretos que postergaban la fecha del aislamiento obligatorio y flexibilizaban las actividades para más sectores económicos (Decretos 531 del 8 de abril; 593 del 24 de abril; 749 del 28 de mayo). Así, la minería tuvo el respaldo del gobierno nacional a pesar de que las empresas del sector decidieron suspender actividades para su alistamiento en términos de protocolos y bioseguridad⁵⁸.

58 En contraste, en México por ejemplo, el gobierno determinó a fines de marzo la suspensión de las actividades mineras debido a que no fueron consideradas prioritarias para la

El gobierno colombiano continuó con la adopción de normas para rescatar el sector minero y atender la emergencia sanitaria. El Decreto 574 del 15 de abril, estipuló el aplazamiento de la liquidación del canon superficiario para los títulos mineros; asimismo, dispuso de los recursos de regalías por comercialización de mineral sin identificación de origen. Y la autoridad minera adoptó medidas para la suspensión de términos de titulares y solicitantes para cumplir requerimientos y la interposición de recursos; se suspendieron las visitas con excepción de los amparos administrativos, salvamento minero y fiscalización de títulos que estén en alto riesgo entre otros. También se buscó el apoyo financiero a pequeños mineros y mineros de subsistencia (Decreto 798 de 2020).

Por su parte, la ANH suspendió los términos procesales en actuaciones administrativas; fueron prorrogados los plazos de los contratos, el pago de derechos económicos fue diferido, se trazó un esquema de financiación y el pago de solo el 50% de la factura en seis meses, más la reducción de garantías bancarias.

economía, situación que se dio a pesar de la fuerte crítica empresarial. Hubo despidos masivos, disminución salarial y violación de los derechos laborales a causa de la pandemia; las empresas terminaron amenazando con cerrar las minas y dejar de pagar impuestos y derechos legales que sumaban USD 730 millones. Además, apelaron a los TLC con EEUU y Canadá para argumentar incumplimientos, presión que finalmente logró sus frutos, pues en mayo el gobierno les dio vía libre a las operaciones al catalogarlas como actividades esenciales (RLIE, 2020)

El decreto 798, expedido por la Presidencia de la República, definió medidas para mitigar los efectos económicos de la baja demanda de combustible para aviación, asegurar la continuidad de las inversiones en hidrocarburos y minería; y destinar recursos del desarrollo de infraestructura de gas natural para la atención de subsidios. En materia de incentivos para la continuidad de inversiones en hidrocarburos y minería, el Gobierno consideró que el Certificado de Reembolso Tributario (CERT), contemplado en el artículo 365 de la Ley 1819 de 2016, podrá ser aplicado transitoriamente. Además, el gobierno, a través del Ministerio de Minas y la ANH, aceptó revisar las tarifas de transporte de oleoductos y está considerando, por primera vez en la historia, la intervención en este asunto. Para ello, abrió una licitación para realizar una consultoría que revise, ajuste y actualice la metodología para la fijación del nuevo marco tarifario. Este es un tema álgido, pues el sector petrolero privado presiona su reducción, mientras que Ecopetrol manifiesta que deben mantenerse como están y la operadora de transporte Cenit (filial de Ecopetrol) asegura que las tarifas son competitivas. El director de la ANH, Armando Zamora, advirtió que, aunque la intervención en las tarifas es legítima, habrá resistencia y seguramente repercusiones; por lo tanto, “el gobierno se está preparando para el litigio”⁵⁹.

59 Forbes. (21 mayo 2020). “Colombia considera intervención sin precedentes en tarifas de los oleoductos”. Disponible en: <https://forbes.co/2020/05/21/actualidad/colombia-considera-intervencion-sin-precedentes-en-tarifas-de-los-oleoductos/> Acceso: 18 octubre 2020.

Los proyectos claves para la reactivación

El gobierno nacional ha decidido nuevamente poner sus cartas en el sector extractivo para la reactivación económica ‘pospandemia’. Así, el Ministerio de Minas priorizó 33 proyectos minero-energéticos, que según sus cálculos sumarán más de 35 billones de pesos en inversión y generarán 53.000 empleos en los próximos dos años. En particular, 18 proyectos (7 de hidrocarburos, 5 mineros y 6 de energía) están en proceso de estudio por parte de la ANLA⁶⁰. Estos son:

Sin tener mayor consideración sobre el nivel de conflictividad social que generan muchos de estos proyectos y con el fin de acelerarlos, el gobierno debió resolver un cuello de botella importante: los trámites para el licenciamiento ambiental y de consulta previa. Para ello, el Decreto 990 de 2020 retoma gradualmente las actividades administrativas y operativas, cumpliendo los protocolos para las autoridades ambientales y la Autoridad Nacional de Consulta Previa, del Ministerio del Interior. Así quedó estipulado en ese decreto:

Tabla 2. Proyectos en trámite de licenciamiento ambiental

Empresa/Proyecto	Ubicación
Petróleos	
Noble Energy	Costa afuera. Mar caribe
Exxon Mobil	Magdalena medio
Maurel & Prom	Corrales y Tasco/Boyacá
Minería	
Anglo Gold Ashanti	Antioquia
Mineros S.A.	Antioquia
Drummond	Cesar
Cerro Matoso	Córdoba
Energía	
Túnel Auxiliar de Desviación de Hidroituango	Antioquia
Subestación Nueva Esperanza	Soacha/Cundinamarca
Termoeléctrica el Tesorito	Córdoba
Nueva Subestación El Río	Barranquilla/Atlántico
Modificación Línea III Porce II Sogamoso	Antioquia y Santander
Línea de Transmisión Virginia Nueva Esperanza	Risaralda, Caldas y Cundinamarca

Fuente: Portafolio (12 octubre 2020)

60 Portafolio. (12 octubre 2020). “Proyectos minero-energéticos esperan visto bueno de la Anla”. Disponible en: <https://www.portafolio.co/economia/proyectos-minero-energeticos-esperan-visto-bueno-de-la-anla-545555> Acceso: 20 octubre 2020.

“(…) es posible reactivar progresivamente, bajo el estricto acatamiento de las restricciones establecidas por las Autoridad Sanitaria, algunas actividades administrativas suspendidas de las Autoridades Ambientales, que permitan el cumplimiento de los cometidos estatales y el ejercicio de deberes y derechos establecidos en la Constitución y en la Ley, en materia de protección ambiental y de participación en las decisiones que emiten las autoridades ambientales”

(…) “La reanudación de las actividades en campo y aquellas necesarias para determinar la procedencia de una consulta o las derivadas de las rutas metodológicas concertadas en los procesos consultivos de decisiones administrativas o legislativas y de proyectos, obras y actividades es necesaria, dado que la realización de importantes proyectos que aportan al desarrollo social, ambiental y económico del país, mitigando el impacto de la crisis generada por el covid-19 y generando inversión en los territorios, empleo y bienestar para las mismas comunidades, depende de que se adelanten las consultas.” (p.10)

Por su parte, la ACM busca que el sector minero juegue un rol importante en la reactivación para la diversificación de la canasta de minerales con el oro y el cobre, por el difícil momento que atraviesa el carbón en el mundo. Proyectos como el de Buriticá, de Continental Gold, que se encuentra terminando su fase de construcción, Gramalote, Minesa, Quebradona y Marmato serían claves para el logro de esta meta. Esos proyectos podrían generar US\$5 billones en cuatro años, 28.000 empleos y ampliar la participación en el PIB en casi un punto

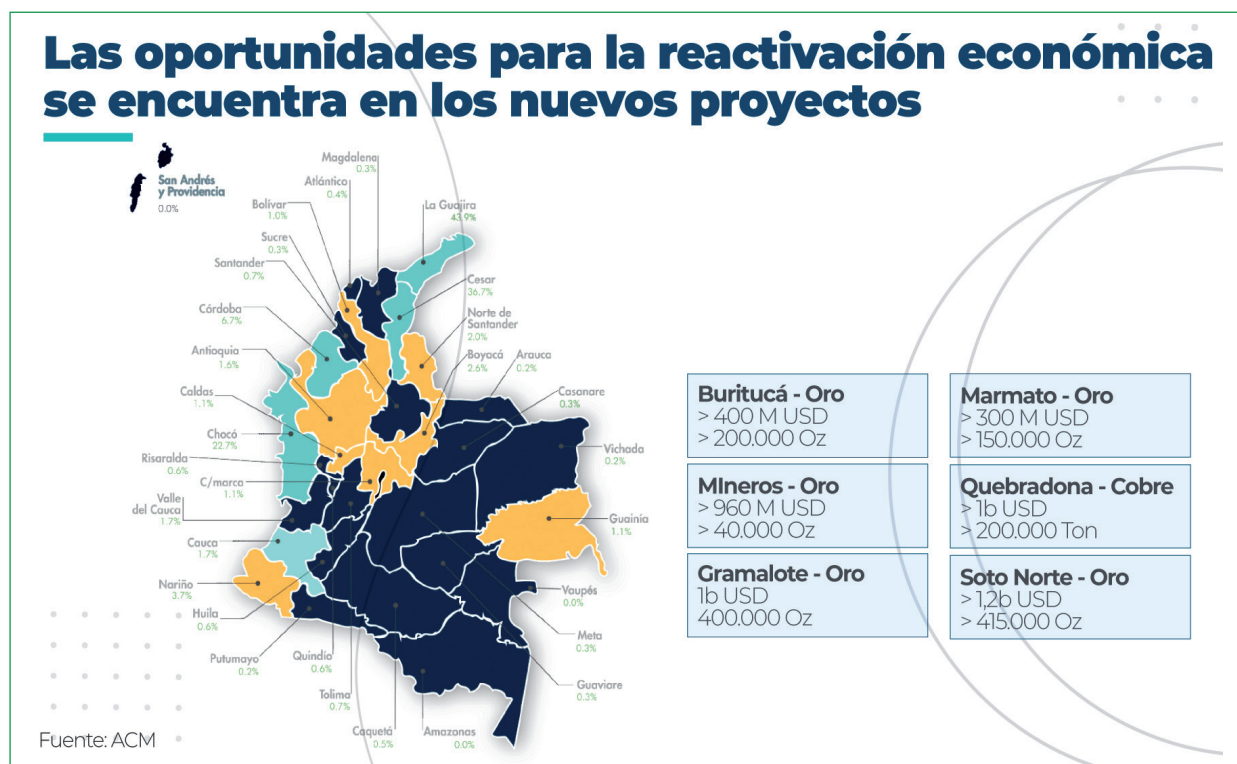
porcentual⁶¹. Y en la misma línea de la ACP, propone la utilización de mecanismos no presenciales para adelantar consultas ambientales y con comunidades.

La producción de oro para el segundo trimestre de 2020 aumentó en más del 14% con respecto al mismo periodo del año anterior, a pesar de la emergencia sanitaria: pasó de 8,7 a 10 toneladas. Para el ministerio de minas promover estos proyectos son la oportunidad para “favorecer la transición energética”. Asegura además que los proyectos de *fracking* son necesarios si se quiere aumentar las reservas de crudo y gas en el país. Sería interesante que el gobierno hiciera la misma difusión sobre el nivel de fortalecimiento y capacidad institucional que se tiene para responder al desarrollo de estos proyectos y para el seguimiento a sus impactos ambientales y sociales.

A pesar de que el sector privado y el gobierno nacional coinciden en su apuesta por estos proyectos para apalancar la recuperación económica, surgen dudas sobre los posibles beneficios económicos de corto plazo y para la pospandemia, cuando estos proyectos están aún en fase de aprobación de licencias ambientales. Las etapas de construcción, montaje y exploración toman años, por lo que, por ejemplo, los ingresos por regalías que tanto se prometen no se verían en muchos años y además, se reconoce que la generación de empleo no es intensiva para estos casos.

61 Portafolio. (24 septiembre 2020). “Oro y cobre, cartas que se juega el país en el sector minero”. Disponible en: <https://www.portafolio.co/economia/oro-y-cobre-cartas-que-se-juega-el-pais-en-el-sector-minero-544984> Acceso: 25 octubre 2020.

Gráfico 5. Los proyectos estratégicos para la reactivación



Fuente: Asociación Colombiana de Minería

Ahora bien, ni el gobierno ni el gremio hablan del rechazo social que generan proyectos como el de Minesa (Santurbán) o el de Quebradona (Antioquia), situación que pone en jaque su desarrollo y podría traer serias consecuencias para el tejido social y el bienestar de las comunidades en los territorios. No obstante, Minesa ya tuvo su primer traspies al ser archivado el Estudio de Impacto Ambiental por parte de la ANLA. A pesar de que no significa la negación de la licencia, pues la empresa puede apelar la decisión o volver a presentar otro EIA, esto definitivamente incide en las cuentas del gobierno.

El ex Ministro de Ambiente Manuel Rodríguez, en una entrevista para CeroSetenta, explicó que alrededor de un 70% de la inversión extranjera se destinaría a la compra de maquinaria en el exterior, condición que no afectaría la balanza comercial. “Mientras se construye el proyecto se hacen enormes inversiones en maquinaria que no se produce en Colombia”⁶².

62 <https://cerosetenta.uniandes.edu.co/lo-de-la-mineria-es-una-ilusion-para-la-recuperacion-economica-es-mas-bien-un-oportunismo-de-los-sectores-mineros-manuel-rodriguez/>

De otro lado, Rudas (2020) plantea que, a pesar del aumento del precio del oro, no hay un aumento en las regalías que se pagan por explotar ese recurso. El cálculo del pago de la regalía es fijo, distinto del carbón o petróleo que aumentan cuando suben los precios; adicionalmente, los impuestos que pagan son irrisorios: por cada mil pesos de exportaciones de oro, las empresas y personas naturales aportan 30 pesos por concepto de impuesto a la renta. Para el caso de la industria manufacturera, el pago es de 44 pesos por cada 1000 de producto; y en el de hidrocarburos, 108 pesos por cada 1000 de su aporte al PIB. Según los cálculos del autor, solo en descuentos de impuesto a la renta, las empresas mineras están dejando de pagar gran parte, si no todas las regalías con las que deberían contribuir. Por ende, “bajo estas condiciones no tiene sentido impulsar la extracción de oro para reactivar la economía”.

Para cerrar...

Este paneo de los principales sucesos durante el 2019 y 2020 ha mostrado una tendencia más o menos clara de actuación: i) la lectura y análisis de los factores económicos y políticos internacionales que amenazan el consenso de los *commodities* pesan poco a la hora de tomar decisiones; ii) la visión de corto plazo sigue imperando, por lo que las medidas apuntan a generar los resultados de acuerdo a los periodos de gobierno; iii) el diseño de estrategias para disminuir la dependencia de ese sector y diversificar el aparato productivo es aún precario si se las compara con las que se implementan en favor de los sectores

minero y de hidrocarburos; y iv) las demandas y la voz de otros sectores de la sociedad colombiana no tienen la misma importancia que las de los gremios y el sector privado.

Estas características quedaron en evidencia a lo largo de este capítulo, lo que permite inferir que la mayor parte de los acontecimientos referidos favorecen el bloque conformado por el gobierno y el sector privado. Además, la estrategia que el Gobierno pretende adoptar para la pospandemia hace oídos sordos respecto a un escenario mundial de disminución de demanda de combustibles fósiles y de la necesidad de acelerar compromisos y metas que apunten a una reactivación sostenible, verde y justa.

Si bien se reconoce la importancia de los minerales estratégicos para la transición energética, como el cobre, es fundamental barajar la forma de gestión de estos minerales, ya que debe haber una revisión de las reglas de juego y vincular a las autoridades subnacionales ya las comunidades a la toma de decisiones. Es decir, materializar la gobernanza democrática y determinar condiciones de beneficio real para la ciudadanía; de lo contrario, no valdrá la pena avanzar por ese camino y no habrá posibilidad de construir una paz territorial y generar cambios en las condiciones de vida de las poblaciones.

Sin embargo, también se comienza a observar un elemento común que todos los actores han comenzado a tener en el radar, do con la inclusión y la visibilidad de la participación ciudadana. La ciudadanía, la jurisprudencia de las Altas Cortes, el Congreso de la República, el gobierno

y los gremios del sector privado han reconocido la necesidad un acercamiento a las comunidades, de establecer mejores relaciones en los territorios y obtener la 'licencia social'. A pesar de este avance, sí se observan grandes diferencias en la concepción y el alcance de este derecho fundamental. La noción generalizada de la participación continúa considerándola como una consulta o una fase de información a las comunidades, un requisito que simplemente debe cumplirse, como un paso más de muchos otros.

Afortunadamente, la jurisprudencia ha avanzado de manera importante en definirla y especificar su alcance, en el sentido de que debe ser eficaz, con posibilidades de influir en las decisiones finales. Gracias a estas providencias, este derecho finalmente está siendo transversalizado en muchos ámbitos de la gestión de los recursos naturales, por lo menos desde el marco jurídico. El problema de fondo radica en que el gobierno no lo ha comprendido -o no lo quiere comprender de esa manera- y el sector privado lo asume más como forma de legitimarse en los territorios y no como condición fundamental de negociación simétrica y como actores esenciales activos en los procesos de desarrollo territorial. Lo que se advierte es más bien un peligro de instrumentalizar la participación y sus actores. Por lo tanto es fundamental apoyar y promover la ciudadanía "astuta" para que permanezca vigilante y exigiendo las garantías y la realización de sus derechos. De no ser así, nuestra 'democracia está en riesgo'.

Bibliografía

- Álvarez P, Gloria L. (2020). "La importancia de la nueva ley de regalías para el sector ambiental", Blog Departamento de Derecho del Medio Ambiente, Universidad Externado de Colombia. Disponible en: <https://medioambiente.uxternado.edu.co/la-importancia-de-la-nueva-ley-de-regalias-para-el-sector-ambiental/>. Octubre 6
- Ángel, Andrés (2020). "Proyectos Piloto de Investigación Integral de fracking: ¿qué podría salir mal? Razón Pública. Disponible en: <https://razonpublica.com/proyectos-piloto-investigacion-integral-fracking-podria-salir-mal/> Marzo 23.
- ANLA (2020) Presentación "Cumplimiento a compromisos de rendición de cuentas y resultados destacados de la gestión 2020". Recurso Visual.
- ANLA(2020)Informe de Rendición de Cuentas. Periodo comprendido entre 01/07/2019- 30/06/2020. Disponible en: http://www.anla.gov.co/documentos/planeacion_y_gestion/15_informes_de_gestion_de_la_anla/2020/31072020_Informe_rendicuentas_2019_2020.pdf
- ANLA (2020) "La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales se reestructura y especializa su recurso humano". Comunicaciones. Noticias. Disponible en: <http://www.anla.gov.co/noticias/327-la-autoridad-nacional-de-licencias-ambientales-se-reestructura-y-especializa-su-recurso-humano>
- ANLA (2020) *Web. Mecanismos de Participación Ciudadana Ambiental - ¿Cómo lo hacemos? Comunicaciones. Disponible en: <http://www.anla.gov.co/proyectos-anla/200-proyectos-transformacionales/mecanismos-de-participacion-ciudadana-ambiental>
- Asociación Colombiana de Petróleos. (2020). Presentación. Impacto de la pandemia en la gran industria del sector extractivo: caso Colombia. Conversatorio "La pandemia del covid-19 y el

- sector extractivo de Colombia: análisis de impactos y perspectivas". Foro Nacional por Colombia. Julio-agosto 2020.
- Campetrol (2020). "Tendencias del sector petrolero y la economía colombiana. Escenarios de choque de precios y COVID-19". Dimensión energética. Dirección de Asuntos Económicos y Administrativos, Bogotá, abril.
- Celedón, Nohora. (2020). "El fracking avanza en cuarentena". La Silla Vacía. Disponible en: <https://lasillavacia.com/fracking-avanza-cuarentena-77280>. Junio 24
- Dinero. (2020). "Duque sancionó Ley que regula el Sistema General de Regalías". Disponible en: <https://www.dinero.com/pais/articulo/ley-de-regalias-fue-sancionada-por-el-presidente-ivan-duque-este-miercoles/302014>. Septiembre 30.
- Duarte, Carlos. (2020). "Consulta previa virtual: el poder normalizador de lo extraordinario". Razón Pública. Disponible en: <https://lasillavacia.com/silla-llena/red-etnica/consulta-previa-virtual-poder-normalizador-de-lo-extraordinario-72338>. Abril 20.
- EITI Colombia. (2020). Boletín 2020 Camino a la transparencia. Primer trimestre. Disponible en: http://www.eiticolombia.gov.co/media/filer_public/0e/07/0e072cd1-011a-42d5-a213-97dc426399e4/2020_tr1.pdf
- Foro Nacional por Colombia, Capítulo Región Central. (2020). "Debate del nuevo sistema de regalías, una gran deuda del 2020", Las2orillas. Disponible en: <https://www.las2orillas.co/debate-del-nuevo-sistema-de-regalias-una-gran-deuda-del-2020/>. Julio .
- González, Jorge Iván. (2020). "El presupuesto para 2021, o la ceguera gubernamental". Razón Pública. Disponible en: <https://razonpublica.com/tag/marco-fiscal-de-mediano-plazo/> Agosto 10.
- González, Jorge Iván. (2020). "Comentarios al proyecto de ley que precisa la nueva distribución de regalías". Documento de trabajo elaborado para Foro Nacional por Colombia, Capítulo Región Central, julio.
- Gudynas, Eduardo (2011). "Más allá del nuevo extractivismo: transiciones sostenibles y alternativas al desarrollo". En: El desarrollo en cuestión. Reflexiones desde América Latina. Wanderley, Fernanda. Coordinadora. Oxfam y CIDES UMSA, La Paz, Bolivia. Pp. 379-410.
- Kalmanovitz, Salomón (1998) "Neoliberalismo e intervencionismo: sus fuentes y razones". Revista de Estudios Sociales 1 | 1998. Ciencias Sociales - Primera Edición. Universidad de los Andes.
- Lombo, Juan. (2020). "Reforma a las regalías: ¿golpe a la descentralización? Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/politica/reforma-a-las-regalias-golpe-a-la-descentralizacion/> Septiembre 7 de 2020.
- Martínez, Mario; Peña, Juliana y Velásquez, Fabio. (2016). "La herencia del súper-ciclo de precios de las materias primas en la institucionalidad del sector extractivo en Colombia". Informe presentado por la Fundación Foro Nacional por Colombia al Natural Resource Governance Institute (NRGI). Bogotá.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2020). "Marco Fiscal de Mediano Plazo 2020".
- Peña, Juliana; Martínez, Mario y Jiménez, Felipe. (2020). "Informe del Sector Extractivo en Colombia 2018". Foro Nacional por Colombia. Bogotá.
- Peña, Juliana; Jiménez Felipe y Simbaqueva, Sebastián (2019). "Participación ciudadana en el Sistema Nacional Ambiental: elementos y propuestas para el fortalecimiento del Sistema en materia participativa", en Foro Debates N° 10, Foro Nacional por Colombia

- Revéz, Edgar. (1989). “Democratizar para sobrevivir”. Bogotá: Poligrupo.
- Revista Semana. (2020). “Radican incidente de desacato contra el Gobierno por pilotos de Fracking”. Disponible en: <https://www.semana.com/nacion/articulo/radican-incidente-de-desacato-contra-el-gobierno-por-pilotos-de-fracking/683424/>. Julio 2.
- Rivera Romero, Federico (2012). “La política comparada de la comercialización internacional del café entre los sectores cafeteros de Colombia y Costa Rica”. En: InterSedes. Revista de las Sedes Regionales. XIII (26). 155-194. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=666/66624662009>
- RLIE. (2020). “La industria minera ante la crisis del COVID-19 en América Latina y el Caribe”. Boletín Informativo N°1.
- Rodríguez, Francisco (1991) “Tendencias hacia el Neo-corporativismo en Colombia”. Biblioteca Universidad Nacional. Innovar, Volumen 1, Número 1, p. 41-53, 1991.
- Rudas, Guillermo. (14 septiembre 2020). “La reforma a las regalías y el negocio del oro”. En Razón Pública. Disponible en: <https://razonpublica.com/la-reforma-las-regalias-negocio-del-oro/>.
- Rudas, Guillermo. (2019). “Visión panorámica de las fuentes de financiación del SINA”, Serie Foro Debates N°11, Foro Nacional por Colombia. Bogotá, agosto. Disponible en: <https://secure-servercdn.net/198.71.233.51/lx3.30a.myftupload.com/wp-content/uploads/2020/02/Cartilla-finanzas-SINA-WEB.pdf>
- Secretaría de Transparencia (2016). “Estatuto Anticorrupción Ley 1474 de 2011. Avances y Desafíos tras cinco años de su expedición”. Bogotá.
- Velásquez, Fabio. (2020). “¿Más de lo mismo? La participación ciudadana en el proyecto de ley que reglamenta la reforma al sistema general de regalías (SGR): análisis y propuestas”. Documento de Trabajo para la Fundación Foro Nacional por Colombia. Bogotá.

Capítulo 3

El sistema general de regalías: ineficiente e inequitativo*

.....
Mario Freddy Martínez

Coordinador Institucionalidad Política Democrática
Capítulo Región Central
Foro Nacional por Colombia

* Se agradece la colaboración de Esneider Rojas del Capítulo Suroccidente de Foro Nacional por Colombia, quien elaboró el apartado sobre el municipio de Suarez.

En 2020 se cumplen ocho años de la reforma a las regalías con un balance negativo, pues no avanzó en la implementación de proyectos estratégicos de alto impacto; por el contrario, los recursos se convirtieron en la caja menor del gobierno para imponer su agenda extractiva. Tampoco se aportó a la equidad territorial por la vía de la inversión pública directa: en su mayoría, la renta generada por las regalías se ha orientado a complementar las transferencias a los municipios y departamentos, sin movilizar sectores que impulsen el crecimiento económico o la mejora en las oportunidades de desarrollo de las zonas periféricas.

En la actualidad, con la nueva modificación al sistema general de regalías promovida por el gobierno Duque, queda la percepción de que se trata de un intento desesperado por disminuir la oposición a los proyectos mineros y de hidrocarburos, mediante la distribución de un presupuesto cercano a los 17 billones de pesos para el bienio 2021-2022. No hay una apuesta de reactivación sostenible, inclusiva y equitativa que requiere el país sumergido en un contexto de crisis social, económica y política derivada de la pandemia. En las siguientes páginas se profundizará esta hipótesis a partir de un análisis nacional sobre la eficiencia y la equidad en la distribución de las regalías, y de dos estudios de caso realizados en los municipios de Suárez, en el departamento del Cauca, y Acacías, en el Meta.

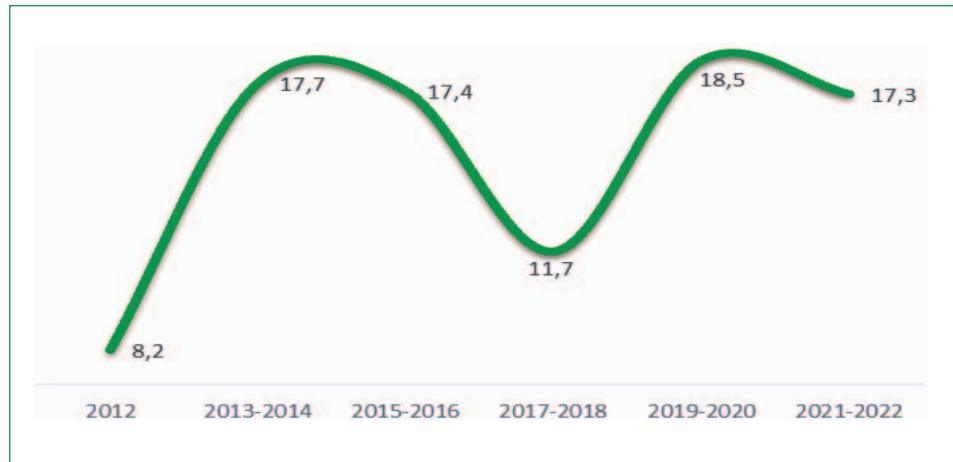
1. La distribución de los recursos: un debate pendiente

Las cifras del DNP indican que entre 2012 y el 2022 el monto total de regalías en Colombia

fue de 90 billones de pesos, algo más de 19 mil millones de dólares. Esta cifra, significativa en términos finanzas públicas, representa el 33,2% del presupuesto nacional para el 2020, que ascendió a 271 billones de pesos. Como consecuencia de la pandemia, en un escenario de menores ingresos y restricciones, para el período 2021-2022 el proyecto de presupuesto presentado al Congreso por el Ministerio de Hacienda se calculó en 17,3 billones de pesos, esto es 1,2 billones de pesos menos respecto al bienio anterior. (Gráfica 1).

Por fuente de ingresos, los hidrocarburos participaron con el 80% de los recursos asignados al SGR entre 2012 y 2022, mientras que la minería aportó el 20% restante, de acuerdo con las normas vigentes del sistema¹. En cuanto a la asignación, para este mismo período le correspondió el 5% de los recursos a la administración y fiscalización del SGR (Ministerio de Minas y Energía, DNP, Contraloría y la Comisión Rectora), esto es, cerca de 4,8 billones de pesos. Las regalías directas por su parte, perdieron el peso que tenían en el modelo de distribución anterior y ahora apenas representaron el 18 %. Gran parte de estos recursos se dirigió a los fondos creados (Ciencia y Tecnología, Desarrollo y Compensación Regional) que acapararon el 51 % del presupuesto. Igualmente, el Fondo de Ahorro y Estabilización absorbió el 14 % y, finalmente, otros rubros, como las pensiones territoriales y

1 Decreto 4950 de 2011, Ley 1606 de 2012, Ley 1744 de 2014, Decreto 2190 de 2016, Ley 2942 de 2018, Proyecto de Ley presupuesto de regalías período 2021-2022.

Gráfica 1. Monto del presupuesto general de regalías 2012-2020. En COP\$ billones

Fuente: DANP. SGR. Normativa. Decretos y leyes presupuesto regalías. 2020.

las contribuciones para la Corporación Regional del Río Grande de la Magdalena absorbieron el 7 % restante.

Adicionalmente, las asignaciones para la paz establecidas desde el bienio 2019-2020 suman el 2,5 % de los 90 billones de pesos. Sin embargo,

acorde con el énfasis del gobierno de restar impulso a la implementación del acuerdo con las FARC, en el proyecto de presupuesto presentando por el Ministerio de Hacienda para el período 2021-2022 se proyecta una reducción de 148 mil millones de pesos. Por último, en cumplimiento

Tabla 1. Presupuesto del SGR 2012-2022. En Miles de Millones y %

Distribución	2012	2013-2014	2015-2016	2017-2018	2019-2020	2021-2022	Total	%
Administración SGR	331	986	873	587	978	928	4.683	5,1
Asignaciones Directas	2781	3.630	1.974	1.641	2.075	4.857	16.958	18,6
FCR	1.304	3.958	4.497	3.916	4.980	3.158	21.813	24,0
FDR – Inversión	650	2.638	2.998	2.610	3.320	4.645	16.861	18,5
Ciencia y Tecnología	790	1.675	1.650	1.111	1.754	1.593	8.573	9,4
Asignación Ambiental						154	154	0,2
Asignación para la Paz					1.228	1.080	2.308	2,5
FAE	1.580	3.172	3.836	731	2.957	547	12.823	14,1
FONPET	790	1.675	1.650	1.111	1.228	347	6.801	7,5
Total	8.226	17.734	17.478	11.707	18.520	17.309	90.974	100

Fuente: DNP. SGR. Normatividad. Leyes y Decretos Presupuesto de Regalías 2018.

de la reforma a las regalías establecida a finales del 2019, los recursos para programas de medio ambiente tendrán un rubro de 154 mil millones de pesos, lo que significa menos del 1% para los próximos dos años.

A pesar de que la reforma de 2011 liderada por el primer gobierno Santos proponía un esquema con mayor participación de las entidades territoriales, en la práctica esto no fue así. El modelo de distribución del SGR asigna la administración del 81% de lo recaudado al Departamento Nacional de Planeación y al Ministerio de Hacienda. Este último tiene a cargo los Fondos de Ahorro y Estabilización (FAE) y Pensiones Territoriales (FONPET). En la práctica, ello significa que de los 73 billones de pesos que se presupuestaron para el período 2012-2020, 58 billones se quedaron en el nivel central y sólo poco más de COP\$ 15 billones se asignaron a regalías directas.

Con la reforma del 2019, volvió nuevamente el discurso de aumentar la participación de los municipios y departamentos en las regalías directas. De hecho, en el presupuesto del bienio 2021-2022 se duplicó este monto de las asignaciones directas respecto al bienio anterior pasando de 2 a 4,8 billones de pesos. Sin embargo, los grandes damnificados de este crecimiento son los fondos de inversión, el de Compensación y el de Ciencia, Tecnología e Innovación, que pierden en conjunto más de 1,2 billones de pesos. Los otros rubros que se redujeron significativamente fueron el de ahorro y las pensiones territoriales. En definitiva, una propuesta que está plagada de falsas expectativas, sin una conexión con la

situación de los municipios y departamentos que enfrentan los impactos de la pandemia y una nueva forma de apropiación de las regalías por parte del gobierno nacional.

Sobre las falsas expectativas se debe señalar que la baja en los precios del carbón y el petróleo, situación que ya se registraba antes de la pandemia, sumada a la parálisis energética generada en el contexto del Coronavirus y a la menor demanda mundial de combustibles fósiles, ha afectado las posibilidades reales de un aumento anual en el presupuesto de regalías. El Ministerio de Hacienda en su documento “El Presupuesto del Sistema General de Regalías 2021-2022” señala que entre 2021 y 2030 el país recibirá 88 billones de pesos, es decir, un promedio de un poco más de 17 billones por bienio (Tabla 2). Este supuesto tiene varios condicionantes para que sea una realidad: de un lado, se sustenta en la implementación de los pilotos y las exploraciones de *fracking*; de otro, requiere que los PINES mineros estancados despeguen, especialmente en el área aurífera, lo que depende de la recuperación económica del mercado mundial y el aumento en la demanda de combustibles.

En estricto sentido, se trata de una apuesta arriesgada. Para el 2020 el Banco Mundial estima la caída mundial del PIB en 5 % y la contracción de la inversión extranjera en 40 %. Se esperaba que a finales de año la pandemia tuviera un comportamiento estable con menores casos de contagio y una reactivación de la economía. Sin embargo, los principales compradores de minerales e hidrocarburos viven las consecuencias del rebrote: los países europeos sufren el

impacto de una segunda ola de Coronavirus; en Estados Unidos el COVID-19, la violencia racial y las elecciones presidenciales amenazan con generar una crisis sin precedentes y, en Asia, China es la única nación que sale bien librada con un crecimiento estimado de 1,9%, según datos del Fondo Monetario Internacional (FMI). De esta manera, pensar en una recuperación con capacidad de generar mayor inversión y recursos por la vía de regalías en un escenario de alta incertidumbre no es viable. A ello hay que sumar la oposición de varios sectores sociales y de expertos al *fracking* y a los megaproyectos mineros, algo que seguramente no facilitará su implementación como el gobierno nacional plantea.

Tabla 2. Proyección recaudo total de regalías 2021-2030. En miles de millones de pesos

Año	Hidrocarburos	Minería	Total
2021	5.547	1.530	7.077
2022	6.742	1.607	8.349
2023	8.120	1.698	9.818
2024	7.894	1.671	9.565
2025	8.441	1.525	9.966
2026	8.040	1.348	9.388
2027	7.222	1.241	8.463
2028	7.261	1.163	8.424
2029	6.978	1.148	8.126
2030	8.293	1.104	9.397
Total	74.538	14.035	88.573

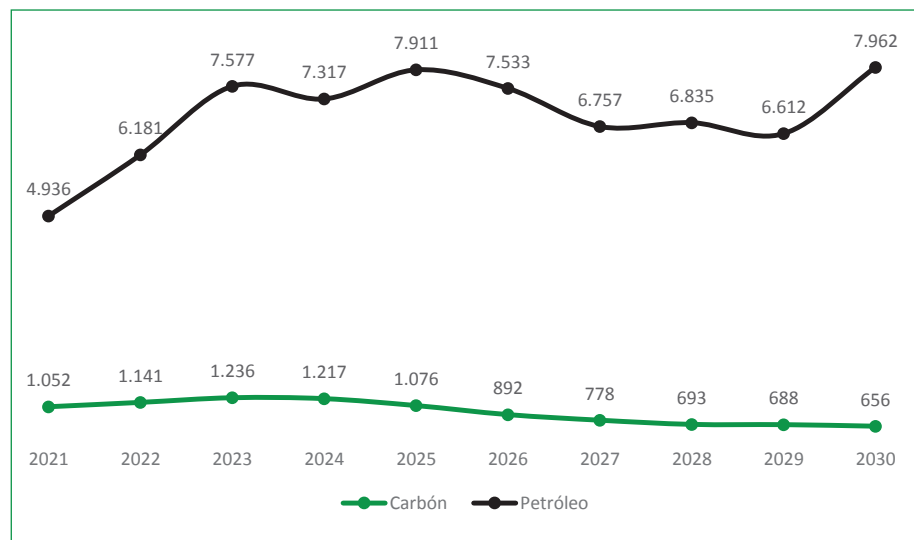
Ministerio de Hacienda, Regalías. Documentos oficiales. 2020.

En este contexto, lo que se gana en regalías directas se pierde por dos vías: de una parte, el recorte de las regalías por cálculos sobrestimados

de la renta extractiva. En Marzo de 2016, la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías aprobó el congelamiento de COP\$ 5 billones por esta situación, algo que se sumó al recorte del 22 % de las regalías directas; para el bienio 2017-2018, nuevamente se decretó una caída en el presupuesto en cerca de COP\$ 6 billones. Para el 2019, el recorte sumaba 1,2 billones adicionales y, en 2020, el DNP señala que habrá una disminución adicional de 2,5 billones por cuenta de la pandemia. Esto quiere decir que los discursos y las expectativas generadas por el presidente Duque de más regalías para los territorios terminan siendo un hecho sin una base sólida con el actual comportamiento de la economía nacional.

De otra parte, la incertidumbre sobre la capacidad que tiene el país de sostener la producción minera y de hidrocarburos, habida cuenta de los cambios proyectados en la matriz energética a nivel internacional. De hecho, cifras del Ministerio de Minas y Energía señalan que al carbón le quedan máximo 6 u 8 años antes de su caída en picada y en el caso del petróleo este tiempo puede ser de diez a quince años más. Esto en plata blanca quiere decir que si el país no reduce desde ya su dependencia de estos recursos naturales, a la vuelta de cinco años puede experimentar una caída de las regalías en cerca de 30% al 40%, esto es entre cinco y seis billones de pesos promedio para cada bienio. El país perdió más de una década para realizar cambios significativos en su economía y obtener nuevas rentas; ahora, en medio de una crisis sanitaria, una de las prioridades debería ser diseñar e implementar

Gráfica 2. Proyección recaudo de regalías carbón y petróleo 2021-2030.
En miles de millones



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Regalías. 2020. Bienio 2021-2022. "Proyecto de Regalías presentado al Congreso.

una política de diversificación productiva, si no quiere experimentar un contexto desfavorable en materia económica.

El Ministerio de Hacienda es consciente parcialmente de este problema. En el documento de presupuesto de regalías 2021-2022 señala que las regalías del carbón caerán de 1.1 billones de pesos en 2021 a 656 mil millones de pesos en 2030. Sin embargo, mantiene su idea de apostarle al petróleo como combustible de mayor aliento en el mercado internacional, incluso con precios superiores a 60 dólares en 2023 y 70 dólares en 2030. Mientras tanto, los análisis del Banco Mundial y la Organización de Productores de Petróleo (OPEP) tienen proyecciones menos optimistas con un precio del barril de crudo

Brent de llegar a 45 dólares en 2023 y a 60 en 2030. Esto significa que el país perdería cerca de 1,4 billones de pesos de regalías cada bienio, de acuerdo con las cifras de Fedesarrollo.

Por otro lado, hasta el 2020 el Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE) contaba con cerca de 50 billones de pesos y el Fondo de Pensiones Territoriales (FONPET) generó un colchón para cumplir esta obligación incluso por encima del 100%. En Arauca, por ejemplo, zona petrolera, el ahorro rondaba el 130% a comienzos de 2020 y el Chocó, territorio aurífero, se acercaba el 109%, de acuerdo con cifras del DNP. Sin embargo, la nueva distribución propone sacrificar esta situación de superávit gastando para mantener contentos a todos: a los municipios les

promete mayores recursos, a los departamentos más dinero para la inversión y a las empresas extractivas un ambiente favorable para implementar los proyectos en curso. La magnitud de la propuesta ya se observa en el bienio 2021-2022 que tiene presupuestado un total de 1,1 billones de pesos para ambos Fondos, es decir, 3 billones menos que la vigencia 2019-2020.

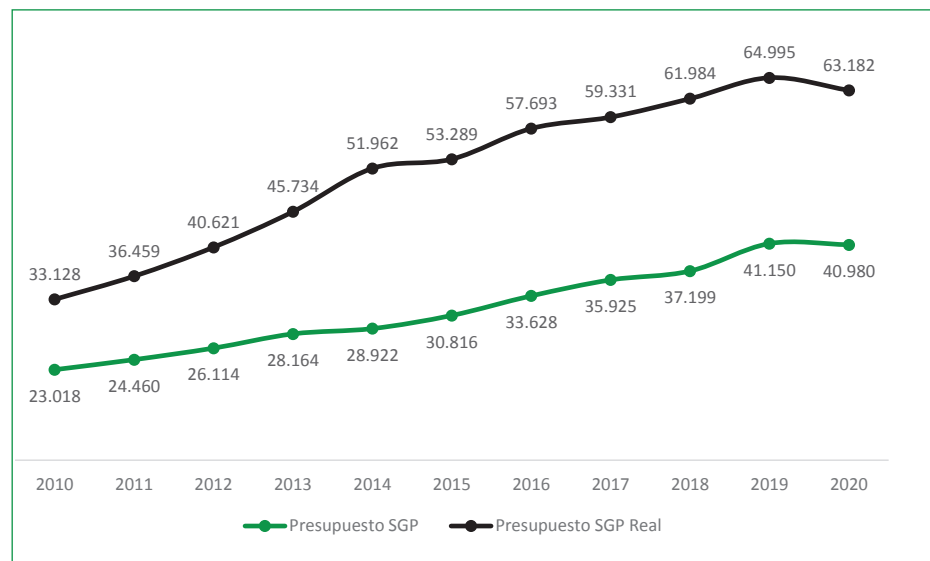
La propuesta de gastar todo lo ahorrado y poner en riesgo las finanzas territoriales se profundizó con la pandemia. El Ministerio de Hacienda tomó 2,7 billones de pesos de las pensiones territoriales y 12,4 billones del ahorro nacional para la creación de Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME). Si a esto se suma la pérdida de 1,2 billones de pesos de los impuestos locales, cifra calculada por la Contraloría General de la República, por la parálisis del aparato productivo y el aumento de los gastos de la atención sanitaria y socioeconómica, se prevé una crisis fiscal territorial similar a las de comienzos de este siglo, con pocas herramientas para hacerle frente. También genera dudas la asignación del gasto con estos recursos, con la posibilidad de destinar una parte de ellos a operaciones de reinversión del sistema financiero establecida en el Decreto 444 de 2020, promulgado por la Presidencia en el marco del Estado de Emergencia, así como la poca claridad sobre la destinación de estas partidas y su baja implementación. Según un Informe del Observatorio Fiscal, con corte de Junio de 2020, “el FOME contaba con 25,5 billones de pesos, de los cuales solo ha gastado el 29% en los sectores salud, transferencia a programas sociales y subsidios a la nómina, entre

otros”. (Observatorio Fiscal Universidad Javeriana, 2020).

La propuesta de aumentar las regalías territoriales es además una cortina de humo para esconder la disminución de los recursos de transferencias territoriales como una práctica sistemática de los gobiernos de turno amparados en los actos Legislativos 01 de 2001 y 04 de 2007 que cambiaron el modelo de distribución atándolo hasta el 2015 a la inflación más unos puntos porcentuales de ajuste según crecimiento promedio de los cuatro años anteriores a la vigencia de liquidación. De esta manera, municipios y departamentos han dejado de recibir cerca de 218 billones de pesos entre 2010 y 2020 (Gráfica 3). Estos recursos están ligados a la lucha contra la pobreza, la disminución de inequidades territoriales y la prestación de servicios esenciales para la población: salud, educación y agua potable. De ahí que el regalo prometido por Duque no sólo sea un espejismo en la práctica, sino que, además, se suma al excesivo poder presidencial que acumula la mayor parte del gasto social, sin tener en cuenta a los mandatarios locales. Así, las regalías se consideran como una partida presupuestal que suple los vacíos y algunos programas territoriales sin contemplar su propósito final de contribuir al cambio de condiciones de desarrollo y competitividad local y regional.

De hecho, desde diferentes escenarios se ha planteado la necesidad de que el Fondo de Compensación Regional (FCR) y el Fondo de Desarrollo Regional (FDR) promuevan la competitividad

Gráfica 3. Presupuesto Sistema General de Participaciones girado y real.
En miles de millones



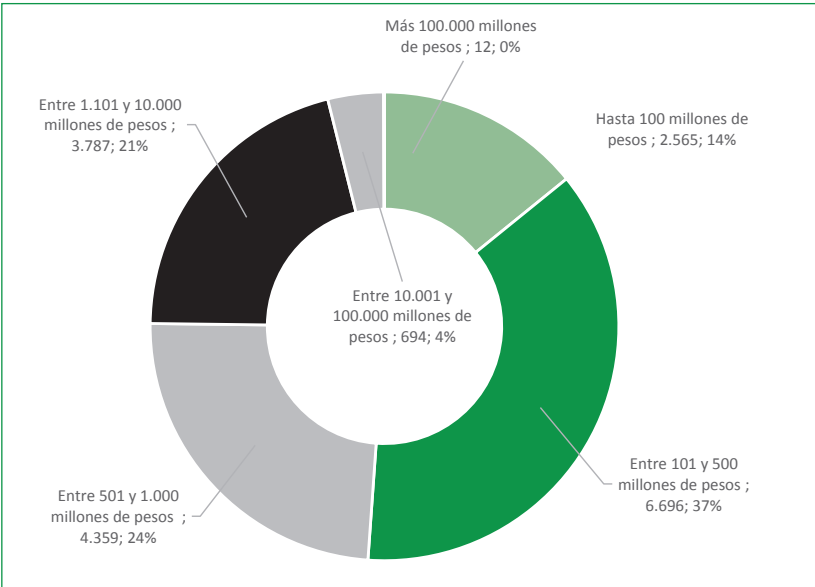
Fuente: DNP. SICODIS. SGP. Reporte Histórico. 2020.

de los territorios; sin embargo, durante el boom de precios de los *commodities* Colombia no desarrolló ningún proyecto de impacto nacional que contribuyera a este fin. En otras palabras, el país fracasó en el intento de generar un esquema de regalías que impulsara cambios profundos en la dinámica de desarrollo nacional. Los datos del DNP indican que entre 2012 y 2020 se han aprobado 18.113 proyectos de inversión por un monto de 46,7 billones de pesos (Gráfica 4).

El comportamiento de los fondos creados para inversión con recursos de regalías ejemplifica la baja participación de iniciativas con alto valor e impacto. Así, el FCR, creado para estimular el desarrollo de las entidades territoriales más pobres, financió entre 2012 y 2020 un total

de 9.915 proyectos. De esta cifra el 52% recibió menos de COP\$500 millones. Algo similar sucedió con el FDR, cuyo objetivo se centra en contribuir a la competitividad regional: registra 5.581 proyectos certificados, 79% de ellos con recursos inferiores a los COP\$1.000 millones; y finalmente, el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación (FCTI), que tiene la misión de impulsar la generación de conocimiento, apenas registró 2.617 proyectos. Aquí, el 86% se encuentra entre COP\$100 millones y COP\$1.000 millones. Estos datos contrastan con la urgencia que tiene Colombia de avanzar en materia de ciencia y tecnología a través de iniciativas que contribuyan a mejorar la mediocre posición de Colombia en los índices de investigación y conocimiento.

Gráfica 4. Distribución de los proyectos aprobados con regalías 2012-2020



Fuente: Cálculos propios a partir de las cifras del DNP. Distribución de los recursos. 2020

Tabla 3. Distribución de los proyectos aprobados con regalías. 2012-2020. Fondos de Inversión

Monto de proyectos aprobados	FCR	FDR	FCTI	Total
Hasta 100 millones de pesos	1.245	1.582	1.035	3.862
Entre 101 y 500 millones de pesos	3.981	1515	1.079	6.575
Entre 501 y 1.000 millones de pesos	1.531	1.318	148	2.997
Entre 1.101 y 10.000 millones de pesos	2.659	997	219	3.875
Entre 10.001 y 100.000 millones de pesos	499	158	136	793
Más 100.000 millones de pesos	-	11	-	11
Total	9.915	5.581	2.617	18.113

Fuente: Cálculos propios a partir de las cifras del DNP. Distribución de los recursos. 2020

Hasta el momento no hay una propuesta que permita aprovechar la biodiversidad del Pacífico y la Amazonía o modernizar los laboratorios y centros de investigación de las universidades públicas; y mucho menos pensar en un programa integral para mitigar y compensar el cambio climático o promover la escasa innovación en la industria nacional.

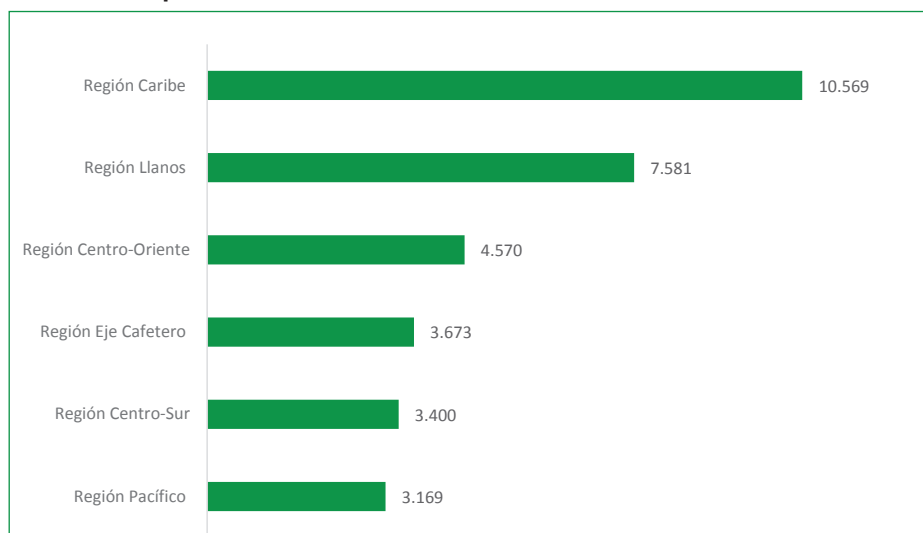
Las partidas tampoco corresponden a la urgencia que tiene el país de diversificar su economía. Sobre este asunto, el DNP indica que la construcción, adecuación o mantenimiento de vías locales y regionales es la categoría con mayor aprobación de proyectos con 6.401 proyectos, seguido por el deporte y la educación con 1.990 y 1.894 proyectos, respectivamente, mientras que en las actividades de agricultura e indus-

tria apenas fueron financiados 1.437 proyectos. Aunque los recursos en infraestructura y dotación de carreteras son un activo que contribuye a mejorar las oportunidades de los municipios, llama la atención la baja asignación de dinero a los sectores que generan desarrollo, empleo e ingresos, lo que, de paso, amplía la configuración de enclaves locales de la minería y los hidrocarburos como única fuente económica, con las consecuencias negativas en el campo social y ambiental.

2. La equidad en la distribución: un asunto para revisar

Uno de los avances mostrados por el Gobierno es la distribución de las regalías a todos los municipios y departamentos como una estrategia

Gráfica 5. Monto girado de regalías por región 2021-2020 (En miles de millones de pesos)



Fuente: DNP. Regalías. Distribución. 2020

para disminuir la inequidades territoriales mediante la asignación prioritaria para las zonas y las poblaciones más pobres. Sin embargo, la evidencia señala que esa distribución devino una nueva fuente de desigualdad. Las cifras del DNP muestran que entre 2012 y 2020 las regiones con menor participación en el Sistema General de Regalías son la Región Pacífica (9,6 % de la inversión), la Región Centro Sur (10,3 %) y la Región Centro Oriente, excluyendo a Bogotá, (11.1 %). En estas regiones se concentra la mayor proporción de población pobre, por lo que deberían tener mayores asignaciones para promover proyectos de desarrollo regional y de ciencia, tecnología e innovación.

La mayor distribución del SGR en las regiones Caribe y Llanos se relaciona con la producción minera y de hidrocarburos en Colombia: la primera produce cerca del 60% del carbón colombiano, la segunda cuenta con el 50% del inventario petrolero. Además, el departamento con mayor asignación de recursos fue el Meta con el 11% de los recursos, seguido de Cesar (7%) y Casanare (6%). Aquí, los grandes perdedores son los departamentos de la Amazonía y la Orinoquía (Tabla 4). Aunque Vaupés, Guainía, Amazonas, Vichada y Guaviare concentran el 1% de la población colombiana, reciben cada uno menos del 1% de los recursos, cuando sus condiciones de abandono ameritan la acción prioritaria del Estado para vincularlas al desarrollo y la acción productiva del país.

La distribución de los proyectos aprobados por departamentos es inequitativa. Entre los diez

primeros receptores de estos recursos se encuentran Antioquia, Santander, Cundinamarca, Atlántico y Bogotá, mientras que Vaupés, Guaviare, Putumayo y Vichada son las entidades territoriales como menores distribuciones. El Fondo que más impacta en la inequidad señalada es paradójicamente Ciencia, Tecnología e Innovación, considerado como el más importante a la hora de promover cambios en el desarrollo local. Mientras que Antioquia es el departamento con mayores recursos de dicho Fondo (324 mil millones de pesos), Chocó es el que menos inversión recibió (84 mil millones de pesos) entre 2012 y 2020.

Otro asunto que preocupa a municipios y departamentos es la reducción de las partidas territoriales como consecuencia del nuevo modelo de distribución atado a la proporción de población y no a las condiciones de vida. En este caso, las regiones Centro Sur, Pacífica y Llano se verán afectadas en los próximos años frente a otras zonas del país que concentran mayor proporción de habitantes. Es una medida inequitativa que poco aporta a la disminución de las brechas territoriales y que se ajusta al patrón histórico de la política colombiana de darle más inversión a los centros poblacionales que definen la elección presidencial (Tabla 5).

En general, el modelo de distribución implementado ha permitido a los municipios y departamentos ingresar al sistema, pero se ha estancado en los territorios que tradicionalmente han sido beneficiarios de la inversión pública. Gran parte del problema tiene que ver con la debilidad

Tabla 4. Distribución de las regalías por departamentos 2012-2020 (%)

Departamento	Total	%
Meta	\$ 794.299.129.902	6,3
Cesar	\$ 692.174.046.406	5,5
Antioquia	\$ 687.324.305.847	5,5
Córdoba	\$ 680.193.720.034	5,4
Santander	\$ 666.797.947.440	5,3
Cundinamarca	\$ 642.793.254.254	5,1
Atlántico	\$ 559.579.841.116	4,5
Bogotá	\$ 538.481.854.948	4,3
Magdalena	\$ 501.949.230.949	4,0
Cauca	\$ 500.788.262.936	4,0
Sucre	\$ 446.957.095.670	3,6
Huila	\$ 434.831.857.441	3,5
Valle Del Cauca	\$ 428.680.492.327	3,4
Boyacá	\$ 423.427.627.067	3,4
Norte de Santander	\$ 405.344.536.011	3,2
Bolívar	\$ 397.854.361.401	3,2
La Guajira	\$ 389.511.604.969	3,1
Chocó	\$ 383.267.162.557	3,1
Nariño	\$ 344.654.425.245	2,7
Casanare	\$ 331.717.435.632	2,6
Tolima	\$ 309.302.534.942	2,5
Caquetá	\$ 270.722.638.029	2,2
Arauca	\$ 255.132.810.161	2,0
Putumayo	\$ 252.552.354.465	2,0
Caldas	\$ 196.471.283.864	1,6
Risaralda	\$ 183.092.008.346	1,5
Vichada	\$ 144.948.558.351	1,2
Guaviare	\$ 135.317.153.038	1,1
Quindío	\$ 132.372.891.288	1,1
Archipiélago de San Andrés	\$ 118.042.975.035	0,9
Amazonas	\$ 112.392.385.151	0,9
Guainía	\$ 101.629.708.529	0,8
Vaupés	\$ 96.893.845.917	0,8
Total	\$ 12.559.499.339.267	100,0

Fuente: Cálculos propios a partir de las cifras del DNP. Distribución de los recursos. 2020

Tabla 5. Monto de regalías para los territorios bienios 2019-2020 y 2021-2022
(En miles de Millones)

Región Caribe	3.728	3.624	-104
Región Llano	3.224	2.981	-243
Región Centro Oriente	1.829	1.747	-82
Región Centro Sur	1.416	1.215	-201
Región Eje Cafetero	1.289	1.052	-237
Región Pacífica	1.631	1.478	-153
Total	13.117	12.097	-1.020

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Regalías. 2020. Bienio 2021-2022. "Proyecto de Regalías presentado al Congreso.

de las entidades territoriales para la formulación de proyectos. Esto quedó demostrado en la auditoría realizada por el DNP a 3.196 proyectos entre 2014 y 2019. Allí se encontró que 382 iniciativas no tenían viabilidad técnica ni sostenibilidad fiscal, por un valor de tres billones de pesos. Entre las deficiencias encontradas están las fallas en la interventoría, la insuficiencia de condiciones técnicas, los retrasos injustificados y la falta de información sobre el contratista encargado de la labor. Dentro de las obras inspeccionadas hay de todo, desde viviendas para población víctima del conflicto armado en Caquetá, proyecto ejecutado sin estudios previos ni condiciones de viabilidad; la construcción de un malecón en Buenaventura con mayores costos de los presupuestados inicialmente; o infraestructuras suntuosas como el Santísimo en Santander que costó más de 51.000 mil millones de pesos, por mencionar algunos ejemplos. Esta situación ha sido calificada por la Contraloría

como una muestra palpable de que el SGR fracasó en su gestión y que requiere una reforma de fondo para mejorar su impacto en el desarrollo nacional.

La baja capacidad de acceder a los proyectos de inversión se concentra en los municipios y departamentos con mayores problemas de pobreza y desarrollo institucional. De hecho, la Contraloría General de la República ha planteado que, a 2019, las regiones con mayores dificultades para acceder a los recursos de inversión son las de Centro Sur, Centro Oriente (excluyendo a Bogotá y Cundinamarca) y Pacífico, en comparación con las regiones del Eje Cafetero y Caribe. Entre las causas de este resultado se señala 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 tienen los mandatarios locales

Tabla 6. Eficiencia en la aprobación de proyectos por región 2019.
Número de proyectos y % de aprobación

Región	Proyectos Presentados	Proyectos aprobados	% de aprobación
Región Eje Cafetero	325	243	74,8
Región Caribe	271	198	73,1
Región Llano	318	184	57,9
Región Centro Sur	216	98	45,4
Región Centro Oriente	114	41	36,0
Región Pacífica	184	45	24,5
Total	1.428	809	56,7

Fuente: Contraloría General de la República. Grupo de Seguimiento a las Regalías. 2020.

de viabilizar sus proyectos a través del nivel departamental.

La baja capacidad instalada y el funcionamiento de los municipios más pobres limitan aún más las posibilidades de estas entidades de participar en la priorización de los proyectos y de las áreas de inversión. Con ello se desecha la oportunidad de fortalecer la planeación y el desarrollo institucional en el municipio y emergen mayores dificultades para la participación y el control social de las comunidades a las iniciativas ejecutadas, cuando son radicadas en las áreas metropolitanas, lo que de paso, evidencia la urgencia de aumentar y mejorar las estrategias para vincular a las zonas más olvidadas del país en la implementación del SRG. Esto a pesar de que en 2012 el DNP gestionó cerca de 57.575 millones de pesos para acompañar a las entidades territoriales en los procesos de planeación; en el

2014, esta cifra subió a 61.328 millones, y en el 2019 se incrementó nuevamente a 98.421 millones, según datos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Otro asunto negativo es el funcionamiento de los OCADS como instancias de acompañamiento en la formulación y ejecución de proyectos. De acuerdo con la Federación Colombiana de Municipios (El Nuevo Siglo, 2017), 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 1 año en el desembolso de los recursos y la implementación efectiva de las inversiones. Esto ha contribuido también a debilitar el seguimiento de los proyectos aprobados y la transparencia en la información. La Contraloría General de la República (2018)

señaló que no se tiene claridad sobre las cuentas de 325 OCADS municipales. Tampoco se encuentran procesos de transparencia y rendición de cuentas hacia la comunidad para visibilizar el impacto generado por las regalías. Además, la Federación Colombiana de Departamentos afirma que el 72 % de las administraciones locales no conocen el mapa de regalías, presentado por el gobierno nacional como un instrumento clave para transparentar la información relacionada con la gestión de los recursos y, solamente en 245 municipios se encuentran conformadas veedurías para el control social del sistema.

Las debilidades planteadas generan desgaste, contribuyen a la pérdida de recursos y aparecen como uno de los asuntos críticos del SGR. La reforma a las regalías de 2019 elimina los OCADS, alegando falta de efectividad en la aprobación de proyectos; sin embargo, los expertos de universidades, organizaciones y centros académicos no ven en esta eliminación la solución a los problemas de capacidades institucionales que tienen los municipios más rezagados. Lo cierto es que los datos muestran la baja eficiencia de las regalías que actualmente están en las cuentas del Estado, mientras que las necesidades y los retos de inversión que tiene el país continúa aplazándose, sin que hasta el momento se vea una solución viable, más allá de ajustes a cuenta gotas sobre la marcha.

3. La participación ciudadana, un derecho incómodo

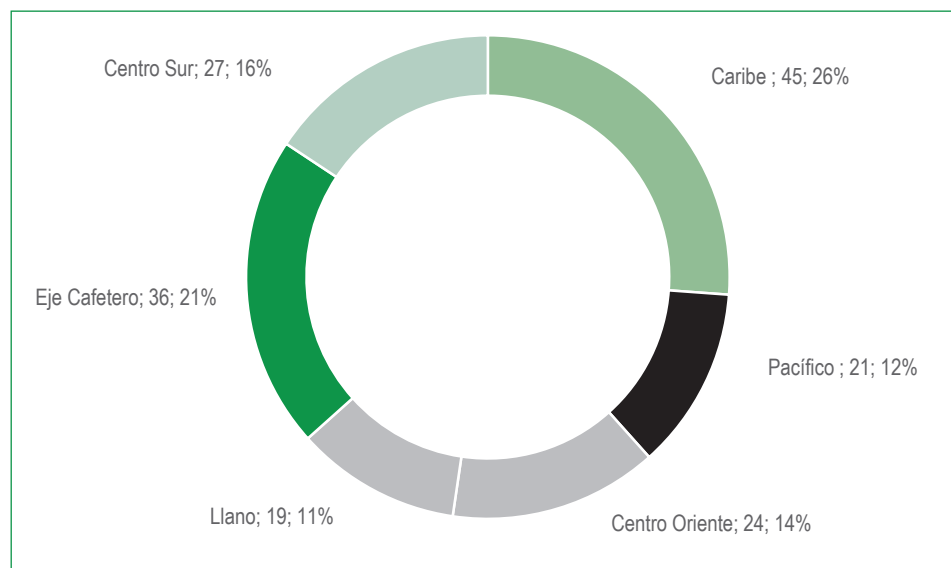
Uno de los temas más pobres en el aparataje creado para administrar las asignaciones del

SGR es la participación ciudadana. Apenas se encuentran asuntos puntuales sobre el tema en la Ley 1530 de 2012 y en la reforma constitucional de 2019 es un asunto olvidado. Incluso, con la eliminación de los OCADS municipales y departamentales también desaparecen las comisiones consultivas, encargadas de presentar proposiciones y recomendaciones para la priorización de líneas de inversión².

A pesar de ello, las comunidades han implementado iniciativas que promueven la participación ciudadana en la vigilancia y el control ciudadano del SGR. Incluso, hay experiencias como las Comisiones de Seguimiento a las Inversión de las Regalías (CSIR), que vienen funcionando antes de que entrara en vigencia la reforma vigente al modelo de distribución. Estos comités se crearon en los primeros años de este siglo con el propósito de aglutinar a un conjunto de organizaciones, redes, plataformas y ciudadanos interesados en hacer vigilancia a la ejecución de las regalías. Las iniciativas de seguimiento incluyen veedurías a los proyectos, mesas de trabajo con los contratistas e interventores de las obras, visitas de campo a las zonas intervenidas, reportes en medios y redes sociales y entrevistas a las comunidades para conocer su percepción sobre el impacto de las iniciativas ejecutadas. El DNP reporta que en 2019 se

2 La ley 2056 de 2020, que reglamenta la reforma al Sistema General de Regalías del 2019, creó algunos dispositivos de participación ciudadana, analizados en el capítulo 2 de este informe. En este capítulo la referencia a la participación alude al período anterior a dicha reforma.

Gráfica 6. Número de proyectos del SGR con auditorías ciudadanas por regiones de inversión



Fuente: DNP. Subdirección de Control a las Regalías 2020.

llevaron a cabo 170 auditorías a proyectos críticos en las regiones de inversión que han contribuido a aumentar las acciones de vigilancia y monitoreo institucional.

La participación ciudadana sin embargo sigue siendo vista como un asunto secundario. No se encuentran informes o documentos donde dé cuenta de los ejercicios ciudadanos; tampoco existe información suficiente sobre los mecanismos para exigir información a los órganos del SGR. La desarticulación se extiende a las autoridades territoriales que tampoco tienen claridad sobre el papel que desempeñan y los mecanismos de administración y control territorial del SGR. “Las alcaldías no saben que existen temas para realizar el control a las regalías y es poca

la gente se preocupa de eso; en algunos casos consideran que es una desventaja vincular a la comunidad en la gestión de los proyectos” (Portafolio, 2020).

Los actores sociales no cuentan con las herramientas para participar en el manejo del SGR. Como se comentó anteriormente, este sigue siendo visto como un asunto técnico en el que no tiene nada que ver la comunidad. Igualmente, se encuentran el problema de la violencia y las amenazas contra líderes y lideresas que realizan los ejercicios de control social. Por otro lado, se observa un ambiente de desconfianza y de resistencia al diálogo que influyen en la baja gobernanza de las regalías. Esto es algo que se ha arraigado en el país y en el imaginario de la

mayor parte de la población; su transformación depende de acciones en materia educativa, de fortalecimiento de espacios para la participación ciudadana organizada y de lucha contra la corrupción como una apuesta de largo plazo en todos los escenarios de acción pública.

Tres son las consideraciones a ese propósito: en primer lugar, la fragmentación de los actores que hacen parte del SGR hace que el control social sea para ellos una actividad muy compleja de realizar, inmersa en un cúmulo de sistemas, plataformas, instancias de decisión y esquemas de relaciones intergubernamentales. En segundo lugar, la ausencia de participación ciudadana está directamente correlacionada con la corrupción en las regalías. Con ello también, se fortalecen los mecanismos de división de las comunidades que negocian de manera individual con actores que cuentan con información, recursos y capacidad de influencia, incluso a través de la fuerza y la violencia. En tercer lugar, se debilita la autonomía y la construcción social de los territorios, cuando no existen actores sociales con capacidad de trabajo conjunto, movilización y representación de intereses colectivos. La protección de los derechos, la defensa de las tradiciones y la sostenibilidad del territorio no dependen sólo de un grupo o una organización; son necesarias redes, sinergias que se construyen desde las diferentes organizaciones en la mira de construir consensos y rutas de acción planificadas. Esto es fundamental para identificar alternativas de inversión en el SGR a través de la interacción y el fortalecimiento de los vínculos comunitarios.

4. Análisis territorial

A continuación, se presenta un análisis territorial sobre la gestión de las regalías en dos municipios: Suárez (Cauca) y Acacías (Meta). El primero es considerado uno de los principales productores de oro del departamento. El segundo posee una industria petrolera importante. El apartado busca identificar el impacto de las regalías en el desarrollo local, la percepción que tienen los funcionarios de las administraciones y los actores sociales entrevistados sobre las regalías y el papel asignado a la participación ciudadana en el manejo de las regalías, tanto en la etapa de formulación de proyectos como en el seguimiento a la ejecución de los mismos.

En cada uno de estos municipios fueron realizadas entrevistas a funcionarios y funcionarias encargadas de administrar los recursos del SGR, a fin de conocer su percepción sobre este sistema, obtener información sobre la manera como gestionan los recursos y proyectos asignados, e identificar las debilidades para acceder a los fondos creados. También fueron entrevistados algunos actores sociales para indagar el conocimiento que tienen sobre las regalías, su nivel de participación en las decisiones que toman las autoridades locales en este campo y el uso de instrumentos de control social para vigilar la ejecución del sistema.

La implementación del SGR en el municipio de Suárez

El municipio de Suárez se encuentra ubicado al noroccidente del departamento del Cauca sobre

las estribaciones de la cordillera occidental; limita al norte y al oriente con el municipio de Buenos Aires; al suroccidente y al sur con Morales, y al occidente con López de Micay. Cuenta con una población total de 19.624 habitantes, de los cuales el 29 % habita en la cabecera municipal; el 7 % es población ubicada en los centros poblados, y el 64 % corresponde a población rural dispersa (DANE, 2018). En este municipio coexisten comunidades afrodescendientes, las cuales representan un 52% de la población; pueblos indígenas Nasa, que corresponde a un 21% de la población, y comunidades campesinas.

En términos económicos, los principales renglones productivos del municipio se destacan en el sector agropecuario a través de la producción de café, que para el año 2019 reportó un área sembrada de 3420 hectáreas, 3360 fincas cafeteras y 2858 familias productoras (Plan de Desarrollo Municipal de Suárez, 2020); y una diversidad de productos como la yuca (240 has), plátano (3080 has), caña panelera (952Has), naranja (1260has) y maíz (218 has) (Evaluaciones Agropecuarias Municipales, 2019).

Algunos indicadores del municipio

La tabla 7 muestra una cobertura bruta en el nivel de transición de 53,41%. En primaria es de 76.68%; en educación secundaria es del 65,92% (grado 6 a 9) y en educación media (grados 10 y 11) es del 44%. Estos indicadores muestran una problemática relevante en cobertura educativa bruta, en particular en el acceso al nivel de transición y a la educación media,

sobre todo en comparación con las cifras del Cauca y del nivel nacional. Adicionalmente, el índice de calidad educativa en las áreas de matemáticas (40,65 puntos) y lectura crítica (44,8 puntos) es inferior al registro departamental y nacional. (DNP-ICFES, 2018)

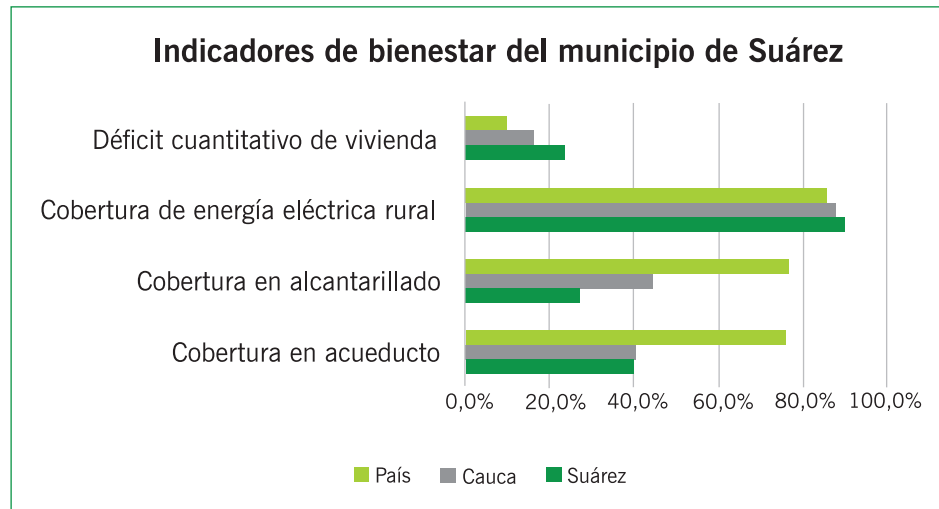
Tabla 7. Cobertura educativa bruta: Suárez, Cauca y Colombia.

Nivel	Suárez (%)	Cauca (%)	Colombia (%)
Transición	53,4	90,7	93,9
Educación Primaria	76,6	106,9	109,3
Educación Secundaria	65,9	104,2	110,2
Educación Media	44,0	84,1	108,5
Total	65,5	100,7	104,4

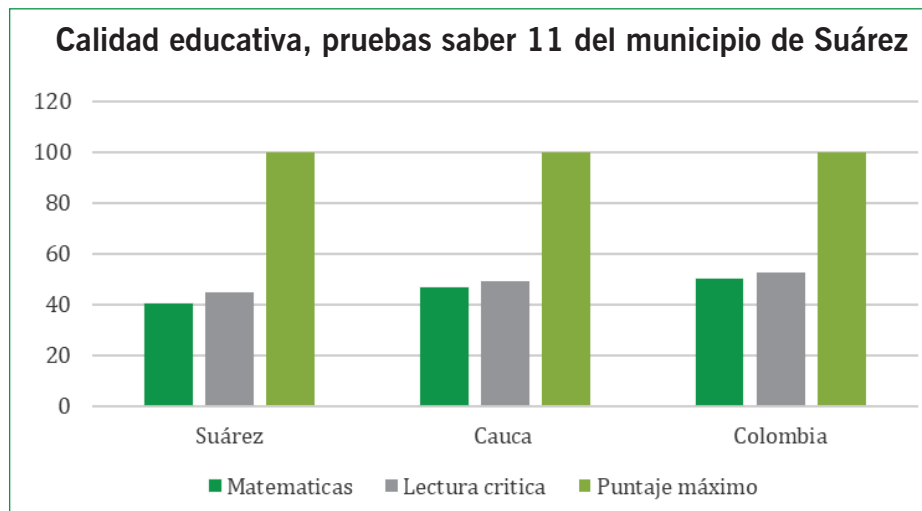
Fuente: TerriData a partir de MEN-2018

En el municipio existe un déficit de vivienda de 23,5 %, superior al que registran el departamento (16,2 %) y la nación (9,8 %). En contraste, en cobertura de energía eléctrica rural, el municipio está levemente mejor que el departamento y la nación. En materia de alcantarillado, Suárez registra una cifra que no supera el 30 % (Cauca, 40 % y Colombia, 80 %). En cuanto a cobertura en acueducto, el municipio y el departamento muestran un rezago con respecto al país (40 % y 80 %, respectivamente).

El índice de calidad educativa en las áreas de matemáticas y lectura crítica en el municipio ronda los 40 puntos, dato levemente inferior al registro departamental y nacional.

Gráfica 7. Indicadores de Bienestar en Suárez

Fuente: Censo DANE, 2018. Cobertura en energía eléctrica rural UPME, 2018.

Gráfica 8. Suárez: Índice de Calidad educativa, pruebas saber 11

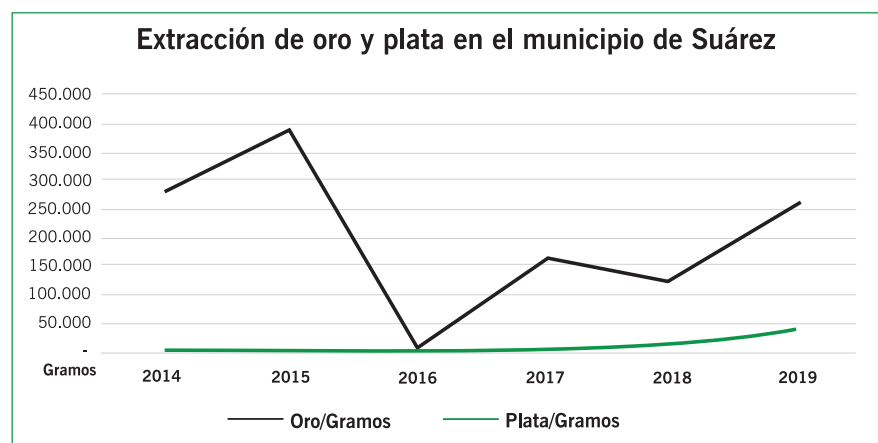
Fuente: ICFES 2018.

Explotación de minerales y regalías

La extracción de oro en Suárez es una actividad realizada de manera artesanal a pequeña y mediana escala, que comparte con los municipios de Buenos Aires y López de Micay, del mismo departamento. En 2019, la Agencia Nacional de Minería, ANM, reportó la explotación en el municipio de oro, plata y carbón. El mineral con mayor volumen de producción es el oro, con una tendencia de crecimiento desde el año 2016, y con un pico de producción que se presentó en 2015 (389.6 kilogramos). La producción de plata ha mostrado un crecimiento desde el año 2018, llegando en el 2019 a 35.3 kilogramos por año³.

El municipio recibió por concepto de regalías un total de \$ 13.794 millones de pesos entre los años 2012 y 2020, mientras la subregión norte del Cauca⁵ recibió un total de 116 mil millones, de los 1.84 billones que le correspondieron al departamento del Cauca en el mismo periodo. Suárez es un municipio de sexta categoría, que depende de los recursos del Sistema General de Regalías (SGR) para realizar inversiones en todos los sectores; en 2020, la disponibilidad de recursos provenientes de este Sistema ascendió a 1.509 millones de pesos, de los cuales el 27,4 % corresponden a asignaciones directas y el 72,6 % a recursos del Fondo de

Gráfica 9. Extracción de Oro y Plata en el municipio de Suárez



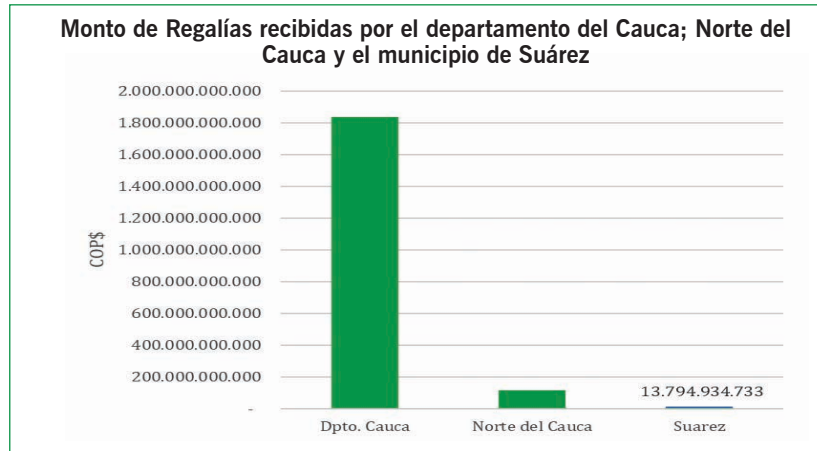
Fuente: elaboración propia a partir del Sistema General de Regalías – Mapa de Regalías, 2020⁴

3 Es importante anotar que el reporte del mineral no necesariamente se realiza en el municipio de donde se extrae.

4 maparegalias.sgr.gov.co/Recursos/FichaRecursos?periodosRecursos=2012,2013,2014,2015,2016,2017,2018&municipio=19780

5 Buenos Aires, Caloto, Corinto, Caldono, Guachené, Jambaló, Miranda, Padilla, Puerto Tejada, Santander de Quilichao, Suárez, Toribio, Villa Rica.

Gráfica 10. Monto de Regalías recibidas por el departamento del Cauca; Norte del Cauca y el municipio de Suárez



Fuente: Elaboración propia con base al DNP - GESPROY, 2020

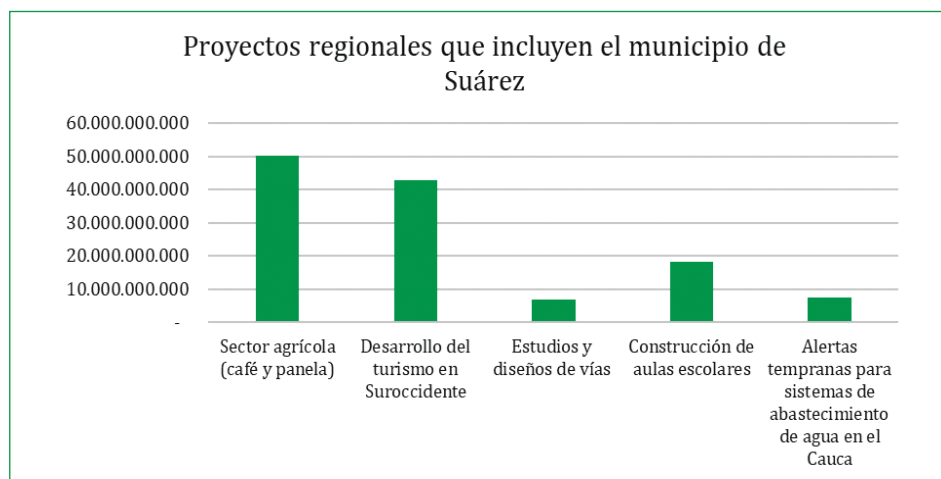
Compensación Regional - FCR (DNP-SICODIS, 2020)⁶. Las regalías recibidas en ese período han financiado la ejecución de veinte proyectos relacionados con infraestructura deportiva, educativa y pavimentación de tramos de vías, compra de maquinaria amarilla, estudios y diseños y el mejoramiento de vías terciarias. Es de resaltar que el sector con mayor inversión es el de infraestructura, en el que se destaca la construcción de una sede de la Institución Técnica Educativa Agrícola del municipio, obra de gran envergadura que concentra el 64 % del presupuesto destinado a este sector, seguida de obras relacionadas con el mejoramiento y construcción de infraestructura deportiva, tramos de vías y mejoras en obras municipales (gráfica 11).

6 https://sicodis.dnp.gov.co/Reportes/Estado Presupuestal SGR_v6.aspx

En el nivel departamental y subregional, Suárez es beneficiario de proyectos regionales ejecutados por el departamento y por instituciones públicas y/o privadas en los sectores agrícola, turismo, estudios, diseños y construcción de aulas, y alertas tempranas para sistemas de abastecimiento de agua. La mayor inversión se ha focalizado en el fortalecimiento de líneas productivas relacionadas con el sector agrícola y turístico, las cuales concentran el 74 % de la inversión de los proyectos regionales de los que el municipio es beneficiario. Es destacable el esfuerzo departamental por promover y fortalecer una diversificación en la matriz productiva a través de la financiación de 29 proyectos de cadenas agrícolas, pecuarias, pesqueras y turísticas, de los 162 ejecutados por el departamento del Cauca (gráfica 12).

Gráfica 11. Sectores de inversión en Suárez 2012-2020 – SGP

Fuente: Elaboración propia con base al SGP-mapa de regalías, 2020

Gráfica 12. Proyectos regionales que incluyen al municipio de Suárez

Fuente: Elaboración propia con base en Sistema General de Regalías – Mapa de Regalías, 2020

En los últimos nueve años, el OCAD departamental asignó recursos por 1.84 billones de pesos, el 59 % de los cuales fueron ejecutados por el Departamento, 19 % por instituciones públicas o privadas⁷ y 22 % por los municipios.

La percepción de diferentes actores sobre el SGR

Funcionarios de la alcaldía municipal de Suárez y líderes y lideresas representantes de asociaciones mineras y organizaciones sociales coinciden en la pertinencia de visibilizar e invertir en la minería ancestral y de pequeña escala, tanto individual como asociativa. Incluso, el secretario de gobierno municipal afirmó que la minería es un sector estratégico y que

“El Plan de Desarrollo Municipal 2020 – 2023 incorporó en la línea estratégica No 2, Desarrollo con Emprendimiento, Equidad y Sostenibilidad un programa relacionado con el desarrollo y fortalecimiento del sector minero con sostenibilidad, que, junto con el sector agropecuario y el fortalecimiento de la cadena del turismo, pretende mejorar las condiciones sociales y económicas de los habitantes del municipio”⁸.

Mientras tanto, los actores mineros afirman:

“A nosotros los mineros del municipio no nos tienen en cuenta; por acá no se ha visto la presencia del Estado ni con capacitaciones o ayudas al minero [...] Las condiciones que

viven los mineros es muy precaria, no tenemos acueducto, puesto salud y menos apoyo por parte del gobierno con programas que mejoren las condiciones no solamente del minero, sino también de las familias y comunidades”⁹.

SE trata de dos testimonios contrastantes que muestran la inconformidad de los pequeños mineros y sus aspiraciones en términos de la necesidad de invertir recursos públicos en la prestación de servicios y en programas específicos de asistencia técnica para el mejoramiento de la minería ancestral, de subsistencia y pequeña escala.

Los mineros y las organizaciones sociales aseveran que no conocen sobre los recursos del SGR recibidos por el municipio y desconocen si han adelantado obras con dichos recursos. En contraste, la profesional encargada del SGR manifiesta que *“cuando se aprueba un proyecto se socializa en asambleas con las veredas beneficiarias [...] la priorización de los proyectos del SGR está a cargo del alcalde municipal y se define con base en el Plan de Desarrollo Municipal”¹⁰*. Y añadió sobre el impacto que han tenido los proyectos: *“Desde el año 2016, un proyecto que tuvo impacto en la comunidad suareña fue la construcción de la sede San Francisco de Paula Santander de la Institución Educativa de Promoción Vocacional de Altamira [...] Se han adelantado algunas obras en diferentes zonas del municipio”*.

7 Universidad del Cauca, Valle y del Pacífico, Federación Nacional de cafeteros, empresas de acueducto y alcantarillado, INVIAS, entre otros.

8 Entrevista al Secretario de Gobierno del municipio de Suárez, Cauca, Melciades Vergara, octubre de 2020.

9 Entrevista realizada a representantes de organizaciones mineras, Cauca, octubre de 2020.

10 Entrevista realizada a funcionaria pública del municipio de Suárez, Cauca, octubre de 2020

El municipio, sin embargo, no tiene personal especializado y tampoco tiene los recursos para su respectiva contratación. Esta es una de las grandes debilidades del equipo de la alcaldía, aunque existen varios diseños de proyectos que se pueden gestionar e implementar con recursos del SGR, según comentó el secretario de gobierno del municipio. En términos generales, la inversión de los recursos ha estado orientada en su mayoría a proyectos coyunturales, dejando de lado proyectos estratégicos (a mediano y largo plazo) que impacten la vida de las comunidades. Suarez tiene varios retos: ampliar y mejorar los indicadores de bienestar (acceso a vivienda, cobertura en alcantarillado y acueducto), principalmente en las zonas rurales; ampliar la cobertura bruta en educación principalmente en el nivel de transición (74.4%) y en educación media (71,5%). Y el más apremiante es mejorar la calidad y la pertinencia educativa evaluada mediante las pruebas saber 11.

La participación en la gestión de los recursos del SGR

El concepto de participación alude al involucramiento de diferentes actores en escenarios públicos de toma de decisiones con el objetivo de materializar intereses individuales y/o colectivos a partir de procesos de concertación. En ese sentido, es pertinente no relacionarla meramente con ejercicios de socialización de información entre actores específicos sobre la priorización, formulación y ejecución de recursos del SGR por parte de las alcaldías municipales.

En lo que refiere a los espacios de participación que deben habilitar el municipio respecto a la destinación de los recursos del SGR a nivel local, la profesional encargada del SGR y el secretario de gobierno del mismo municipio, afirman que emplean dispositivos como *“reuniones zonales y municipales en la que participan los presidentes de Junta de acción Comunal y representantes de los consejos comunitarios [...] En dichos espacios se les socializan los proyectos que fueron presentados y aprobados en el OCAD y que se ejecutaron durante el año”*.

Las comunidades y las organizaciones sociales y mineras no tienen tan clara la existencia de esos dispositivos: *“¿Y eso que es?, son los mismos recursos que le dan al municipio cada año [...] ¿Son los recursos que le gira EPSA¹¹ al municipio? [...] Una vez nos socializaron que con esos recursos iban a mejorar la casa de la cultura”¹²*.

Como se puede apreciar en ese testimonio, los actores sociales y mineros desconocen la llegada de esos recursos al municipio a través de asignaciones directas y del Fondo de Compensación Regional. Para la institucionalidad local y departamental, la participación es percibida como una actividad orientada a la entrega de información mediante la socialización de proyectos previamente aprobados; los actores sociales, productivos, mineros y de la sociedad

11 Empresa de Energía del Pacífico S.A. E.S.P. (“EPSA”), propietaria de la represa de la Salvajina en Suarez Cauca

12 Entrevistas a Flor González, Marly Yaneth Sánchez y Senides Locumí, 2020.

civil son vistos como beneficiarios en una lógica asistencialista.

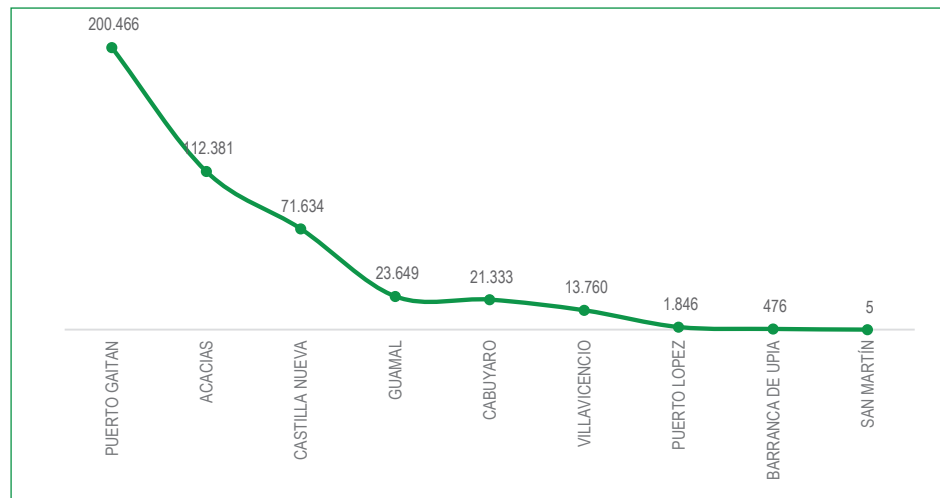
Las entrevistas dejan entrever también el desconocimiento que tienen los líderes y lideresas de organizaciones del nivel local (consejos comunitarios, presidentes de JAC, representantes de actores mineros) sobre los recursos del Sistema General de Regalías y su destinación en el nivel municipal y, mucho más, cuando esos recursos se concentran en el ámbito departamental y nacional. En consecuencia, no existen iniciativas de control social a los proyectos, ni propuestas para su mejor ejecución. Esta situación amerita procesos pedagógicos de socialización, divulgación y entrega de información a los diferentes actores de la sociedad civil e institucional del orden local en lo relativo a la distribución y asignación, así como a proyectos aprobados y en ejecución.

La implementación del SGR en el municipio de Acacías

El municipio de Acacías está ubicado en el departamento del Meta, a 27 Km. de Villavicencio. Geográficamente, pertenece al Piedemonte Llanero, un territorio conocido por ser la puerta de entrada a la Cuenca del Ariari y el Área de Manejo Especial de la Macarena (AMEM). Es el segundo municipio por población después de Villavicencio, con cerca de 91.829 habitantes, según proyecciones del Censo 2018. Es el segundo productor de petróleo departamental, luego de Puerto Gaitán, con un total de 112.387 barriles diarios de crudo distribuidos en cuatro campos instalados (gráfica 13).

El municipio recibió un total de COP\$122 mil millones por concepto de regalías entre 2012 y 2020, siendo uno de los principales receptores

Gráfica 13. Producción de petróleo departamento del Meta por municipio 2019



Fuente: Agencia Nacional de Hidrocarburos ANH. Producción Fiscalizada. En barriles promedio diario

de estos recursos en el departamento del Meta. Estos recursos representan el 54% del presupuesto municipal. Por distribución, esta renta está relacionada con las asignaciones directas y el FONPET. Además, ha recibido 159 mil millones de pesos entre 2012 y 2020 para la implementación de proyectos de inversión con recursos de los Fondos de Compensación, Desarrollo Regional y Ciencia y Tecnología.

Tabla 8. Acacías: Proyectos implementados con recursos de regalías y monto de la inversión Acacías. Meta 2012-2020. En millones de pesos

Sector	Proyectos	Inversión
Vías y transporte	18	64.793
Educación	9	25.306
Minas y energía	9	7.601
Agricultura y desarrollo rural	7	18.511
Inclusión social y reconciliación	6	13.563
Ciencia, tecnología e innovación	5	4.604
Ambiente	3	5.879
Salud	3	8.972
Deporte y recreación	3	5.317
Cultura	2	4.828
Total	65	159.374

Fuente: DNP. Regalías. Distribución. 2020.

El DNP reporta que en Acacías han sido aprobados sesenta y cinco proyectos con recursos de regalías entre 2012 y 2020. De este total,

predomina la financiación de iniciativas relacionadas con el mantenimiento de vías terciarias, educación, minas y energía, agricultura e inclusión social. Su eficiencia en la gestión de estos proyectos es baja con un promedio del 69,3 %, comparado con el departamento, que registra 75,7 %, y el nivel nacional, con 76.3 %. Esto se debe al mal uso de los recursos, el incumplimiento de las obras estipuladas y la falta de información sobre los contratistas encargados de las obras y los servicios asignados por la administración municipal.

Tabla 9. Indicadores sociales Acacías 2012-2019

Indicador	2012	2019
NBI	45,3	51,8
Cobertura escolar neta	109	89
Tasa de Homicidios	31,6	54,8
Cobertura de acueducto	84,3	78,7
Porcentaje de habitantes registrados en el Sisbén	78%	88%

Fuente: DNP. DANE, Forensis y Ministerio de Educación Nacional. Estadísticas Sociales. 2020

Los recursos de regalías y la industria petrolera no han contribuido a la mejora de las condiciones de vida en el municipio. Entre 2012 y 2019, el DANE reportó que la población en situación de pobreza subió 45,3 % a 51,8 %. La tasa de cobertura escolar disminuyó de 109% a 89%, siendo especialmente crítica en enseñanza media, en la que apenas llega a 51%, según datos del Ministerio de Educación Nacional.

Adicionalmente, la tasa de homicidios por 100 mil habitantes también se incrementó de 36,1 a 54,8 en el mismo período. Finalmente, en materia de empleo, la tasa calculada por el plan de desarrollo municipal 2020-2023 pasó de 11,7 % en 2016 a 14,8 % en 2019. En general, predomina el trabajo informal o contratado por horas y las empresas de hidrocarburos apenas ocupan a 164 personas del municipio. Acacías cuenta 14.789 personas reconocidas como víctimas del conflicto armado, de acuerdo con el registro de la Unidad de Víctimas 2019. Además, tiene una migración importante del interior y Venezuela que llegan a buscar oportunidades en la industria petrolera.

En materia de planeación local, Acacías es una entidad territorial de categoría quinta, con una planta de diez funcionarios y funcionarias vinculados de manera directa a la alcaldía y 18 contratistas ocasionales. Tiene un presupuesto anual de 78 mil millones de pesos para la vigencia 2020 y un desempeño institucional medio bajo en el Índice de Desempeño Integral y Desempeño Fiscal elaborados por el DNP para el período 2018. Entre los principales problemas detectados por esta entidad se encuentran las debilidades en la transparencia y la difusión de información pública, la alta tasa de corrupción y la baja eficiencia en el gasto de la inversión social.

Actualmente la alcaldía ejecuta el plan de desarrollo 2020-2023 “Acacías Camino de Oportunidad”. Este instrumento plantea una inversión de 294 mil millones para los cuatro años de gobierno, distribuidos en 8 ejes estratégicos y

29 metas sectoriales. Entre ellas se destacan la inversión en grupos poblacionales (15 mil millones de pesos), proyectos de desarrollo social (160 mil millones) y productividad y competitividad (33 mil millones).

En general, los actores sociales y de la administración municipal están de acuerdo en considerar las regalías como recursos importantes para el municipio. *“Es plata que llega para hacer programas sociales y beneficiar a las comunidades”*¹³. *“Son recursos que nos llegan y que las alcaldías manejan para proyectos y cosas de esas que hacen cada año, sé que son bastantes y ojalá los aumenten porque la situación del municipio es muy difícil con la pandemia”*¹⁴.

Sin embargo, la información recolectada a través de entrevistas revela la falta de conocimiento sobre el SGR, su sistema de distribución, seguimiento y verificación de la información reportada. Con ello, queda en evidencia que, luego de ocho años de implementado en nuevo modelo de asignación y administración de estos recursos, aún existen zonas grises que no permiten su despliegue efectivo en los territorios. En algunos casos se señaló que es *“un impuesto que se cobra a las empresas minera petroleras”*¹⁵ o *“una inversión que les dan las empresas a las administraciones para que evalúen que es lo que más necesitan los municipios”*¹⁶ y, lo que es

13 Entrevista a lideresa social, septiembre de 2020

14 Entrevista a funcionario de la alcaldía municipal, septiembre de 2020

15 Entrevista a líder comunal, octubre de 2020

16 Entrevista a líder social, octubre de 2020

más preocupante, *“una plata que el gobierno le da a las alcaldías de lo que recoge por los procesos de desarrollo que generan las empresas privadas”*¹⁷.

La Secretaría de Planeación tiene la labor de administrar los recursos y reportar la información sobre los gastos y proyectos ejecutados. Para ello cuenta con un profesional que se ocupa de estos asuntos; sin embargo, los demás funcionarios no conocen los fondos creados para la inversión ni la manera en que se realizan los reportes de su manejo. *“Nosotros sabemos que allá en Bogotá y que llega la plata, pero no sabemos más nada”*.¹⁸ *“Sé que existe algo de desarrollo y de ciencia, pero eso viene direccionado de allá y nosotros sólo lo operamos”*.¹⁹ Por el contrario, sí existe un conocimiento generalizado sobre los OCAD; incluso, tanto funcionarios como líderes sociales plantearon propuestas para mejorarlo: *“Hay que dar mayor participación a los municipios para que salgan cosas que ayuden a las comunidades, quienes, más que nosotros, conocen lo que hace falta”*.²⁰ *“Hay que mejorar los tiempos y la forma como se aprueban los proyectos para que sea más rápido, demora mucho la aprobación y genera problemas con los programas que tenemos en el municipio”*²¹.

17 Entrevista a representante del sector productivo, octubre de 2020

18 Entrevista funcionario de la alcaldía municipal, octubre de 2020

19 Entrevista funcionaria de la alcaldía municipal, octubre 2020

20 Entrevista líder social, septiembre de 2020

21 Entrevista funcionario de la alcaldía municipal, septiembre de 2020

Sobre la reforma a las regalías, la mayoría de las personas entrevistadas no tienen información sobre su contenido. Además, existen reservas sobre las bondades de este acto legislativo y su impacto en el municipio. En general, se señala que es una acción del gobierno para aumentar los proyectos petroleros sin que la población participe. Tampoco están de acuerdo con la eliminación de los OCAD, al considerar que, aún con sus deficiencias, son espacios que ya se han consolidado en la formulación de proyectos: *“no sé para que implementan más cambios, las regalías deben quedarse como están y mejorar en la inversión que es lo importante”*;²² *“creemos que es una medida para darnos un contentillo mientras que entran las empresas y sacan el petróleo, no vamos a permitir que eso pase en el municipio”*²³; *“si eliminan los OCAD como están diciendo, quién aprueba los proyectos, se hace desde Bogotá, eso es negativo porque al menos allí ya estaba una estructura montada y funcionaba con problemas pero es más cercana a los territorios”*²⁴.

Uno de los temas más recurrentes en las entrevistas fue la percepción negativa sobre la manera como el DNP administra las regalías de manera centralizada. Existe la percepción de que el gobierno nacional sólo se acuerda del municipio cuando se convoca el OCAD y en algunos eventos esporádicos. La alcaldía cuestiona la baja información y capacidad de diálogo del gobierno

22 Entrevista lideresa social, octubre de 2020

23 Entrevista líder comunal, octubre de 2020

24 Entrevista a funcionario de la alcaldía, septiembre de 2020

nacional para concertar con ellos las decisiones que se toman. A su juicio, el principal problema es que las guías y las metodologías elaboradas por esta entidad no son comprensibles, no hay retroalimentación sobre las dudas que se generan y no existen canales para solucionar los problemas y desacuerdos en la implementación de los proyectos y la inversión con regalías.

“El gobierno nacional decide como administra las regalías sin tenernos en cuenta y después nos exige que nos acomodemos a lo que quiere y no entiende los problemas que hay en el territorio”²⁵; “es una mentira el tema de las regalías, mientras que el gobierno dice que van a aumentar, aquí llega poca plata y no alcanza para las necesidades que hay”²⁶; “siempre hay problemas en la formulación de proyectos de regalías, se implementó la MGA Web pero no hay con quién comunicarse para todo lo que piden y recibir ayuda, para presentar un proyecto hay que ser especialista y eso vale plata que no tenemos en el municipio”²⁷.

-
- 25 Entrevista funcionario de la alcaldía municipal, septiembre de 2020
- 26 Entrevista funcionario de la alcaldía municipal, octubre de 2020
- 27 Entrevista funcionaria de la alcaldía municipal, octubre de 2020



La problemática va más allá de la ausencia en una mirada regional de las regalías. En la actualidad, un gran número de actores involucrados en la gestión de estos recursos no tienen en cuenta que los recursos naturales en minería e hidrocarburos no son renovables, lo que implica una existencia limitada y la fluctuación asociada al precio en el mercado internacional. Ante esta realidad es urgente que los municipios y departamentos presenten proyectos que apunten desde ya a la diversificación de la economía, la generación de programas para impulsar emprendimientos locales, la creación de estímulos para la inversión en otros sectores, los programas de formación y de generación de capacidades. Para garantizar una base económica diversificada se requiere, además, la articulación de escenarios de trabajo conjunto con participación del gobierno nacional, el sector privado y los mandatarios de departamentos y municipios para que trabajen de la mano en por lo menos tres campos: i) el aumento de capacidades técnicas para

gestionar y ejecutar recursos y proyectos; ii) la identificación de áreas y sectores de inversión; y iii) la corresponsabilidad del sector privado en la consecución de recursos que contribuyan a aumentar el presupuesto público del Estado para el desarrollo. Este debería de uno de los énfasis del SGR en el corto plazo.

Además, la corrupción y la ausencia de información sobre el manejo de las regalías incrementa los problemas. Acacías ha enfrentado la suspensión del giro de regalías en cuatro ocasiones, principalmente, por el incumplimiento en los reportes al DNP sobre la inversión ejecutada. Ante esta realidad, desde la alcaldía se ha respondido que *“no es que no se cumpla, los documentos están ahí, sino que se encuentran en físico, cumplir con los documentos que exigen y subirlos a la plataforma complica las cosas”*.²⁸ Sin embargo, los actores sociales entrevistados cuestionan el papel de los mandatarios de turno, *“no se encuentran reportes, hay casos como el de la plaza de mercado que quedó como un elefante blanco, la gente tiene la percepción de que se están robando la plata y no se generan espacios para mirar las cifras con la comunidad y ver lo que está pasando”*²⁹.

Adicionalmente, hay que analizar la estructuración de proyectos. *“Uno se sienta a estructurar el proyecto con un asesor y luego lo cambian o llega el encargado de aprobar y dice otra cosa y el proyecto se queda ahí, también uno ve una*

*cantidad de asesores que le piden plata a las alcaldías para acelerar la aprobación de proyectos o formular uno”*³⁰. En este sentido, para la toma de decisiones en materia de regalías se requiere de información actualizada. Aunque el DNP ha realizado un esfuerzo significativo por mejorar y unificar los sistemas de datos y registro, los parámetros de seguimiento y monitoreo ciudadano, así como el conocimiento completo y actualizado de las cuentas, también es una realidad que hace falta mayor sensibilización a los funcionarios y funcionarias que tienen a cargo el manejo del SGR en el nivel territorial para superar el quiebre entre la racionalidad centralista de Bogotá y las dinámicas que se viven en la periferia del país. Además, la mayoría de las personas entrevistadas no conocen el mapa de regalías, propuesta como una herramienta para facilitar la información sobre las regalías.

Otro asunto que se indagó se relaciona con la calidad de los proyectos implementados y su aporte a la calidad de vida de la población. *“Uno se pone a ver y no encuentra beneficio de tener petróleo, es una maldición, llega otra gente y no se ve desarrollo, la plata se pierde y el impacto en el territorio es grande”*³¹; *“mire el caso de Acacías, llegaron las empresas petroleras y un municipio que era agricultor ahora compra todo y es muy caro, las personas se van porque ni pueden pagar lo que piden por aun arriendo o la comida”*³². Esta percepción coincide con

28 Entrevista funcionario de la alcaldía, octubre de 2020.

29 Entrevista lideresa social, octubre de 2020

30 Entrevista funcionario de la alcaldía, septiembre de 2020

31 Entrevista líder comunal, octubre de 2020

32 Entrevista líder social, septiembre de 2020.

informes y estudios realizados por universidades y organizaciones. Según informe del PNUD, el municipio es considerado un territorio primordialmente rural (PNUD, 2019). El sector pecuario era la actividad principal del uso del suelo en la zona (87 %), seguido de los bosques (6 %), y la actividad agrícola (5 %). Con la llegada del petróleo, se profundizó el patrón de concentración de la tierra y la desigualdad en el acceso a recursos. En la actualidad, predominan los latifundios en detrimento del afianzamiento de la pequeña o mediana propiedad; el Coeficiente de Gini es de 0,5 y la frontera circundante, 0,8.

Así mismo, la estigmatización que viven los defensores y defensoras del territorio se ha incrementado; a la fecha, en el departamento del Meta han sido asesinados 13 líderes y lideresas sociales desde la implementación de los acuerdos: la mayoría pertenecía a organizaciones nacionales campesinas, indígenas, comunidades afrodescendientes y otros movimientos. Además, no se entiende cómo se dieron las licencias ambientales señaladas en medio del conflicto armado experimentado. Es necesario recordar que las FARC históricamente hicieron presencia en el territorio. También se han reportado acciones bélicas implementadas por el ELN y grupos paramilitares. En este sentido, se vulneró el derecho de los actores locales a participar en los procesos de socialización de estos proyectos.

Otra preocupación tiene que ver con los impactos de la industria petrolera en el municipio y el departamento del Meta. El Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales

(IDEAM) señaló que, en 2017, de los seis parques naturales con mayor afectación por la deforestación, tres están en la AMEM: Serranía de la Macarena, Tinigua y Picachos. El porcentaje de suelo en los dos primeros llega al 29 % y 26 %, respectivamente. Esta entidad también reporta que el territorio cobijado por Cormacarena es el tercero en el país en deforestación con el 16 % del territorio afectado, solamente superada por Corpoamazonía (18 %) y la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico (CDA) con el 34 %. Por último, la Macarena, La Uribe y Vista Hermosa se encuentran entre los 20 municipios del país con mayor pérdida de bosques.

El Meta también ocupa el primer puesto en emisiones GEI, de acuerdo con la comunicación de cambio climático elaborada por el IDEAM (2017). Esta entidad prevé que, de no generarse un cambio en las actividades de mayor impacto ambiental, en 2030 el municipio de Acacías registrará aumentos en la temperatura de entre 1°C y 1,5°C, lo que seguramente traerán un impacto enorme en el acceso al agua. También inquieta la afectación de los desbordamientos en la infraestructura, las vías y las zonas de riesgo, en donde se ubican los grupos humanos más vulnerables. Además, a pesar de que el departamento produce el 60 % del petróleo nacional, las carreteras, están en mal estado y la vía que comunica al municipio con Bogotá, para sacar los productos agrícolas y fomentar el turismo, vive en un estado permanente de bloqueo por condiciones naturales que no han sido resueltas y la ansiada doble calzada es un espejismo que

se ha diluido en la corrupción. A pesar de todo esto, en esta vía se encuentran los peajes más caros de Colombia.

De otra parte, la calidad de los proyectos de regalías no compensan los problemas mencionados. Para los funcionarios de la alcaldía, los sesenta y cinco proyectos aprobados al municipio son soluciones de corto plazo: pavimentación de vías, obras y programas a pequeña escala. *“No hay proyectos de gran impacto y la articulación con las demás alcaldías para proponer algo grande es difícil, no llegamos a acuerdos, estamos divididos y nos conformamos con proyectos pequeños para cumplir el plan de desarrollo nada más”*³³; *“uno no sabe lo que está pasando, en las rendiciones de cuentas de la alcaldía se dice que se implementan proyectos de regalías pero no se ven, son cosas que no generan cambios, la gente vive mal, no hay empleo y las condiciones de vida se han desmejorado, era mejor antes del petróleo, había alimentos y no se pasaba hambre, ahorita no se puede sembrar y la gente quiere que la empresa le dé todo”*³⁴.

En materia de participación ciudadana, las entrevistas realizadas muestran la ausencia de mecanismos de control por parte de las autoridades, así como de procesos de rendición de cuentas sobre el manejo de las regalías. No se encuentran informes o documentos que registren los resultados de estos ejercicios. La población tampoco tiene conocimiento sobre los mecanismos para exigir información a los órganos de dirección. La

desarticulación se extiende a las secretarías que tampoco tienen claridad sobre el papel que desempeñan y los mecanismos de administración y control territorial del SGR: *“La gente no sabe que existen temas para realizar el control a las regalías y es poca la gente se preocupa de eso, algunas personas que saben cómo se deben gestionar y les gusta estar metidas pidiendo información en la alcaldía”*³⁵.

Los actores sociales entrevistados no cuentan con las herramientas para participar en el manejo del SGR: *“No sabemos cómo implementar una veeduría y cómo organizarnos para ver qué está pasando con este tema”*³⁶. Tampoco se percibe el interés de las comunidades en este tipo de cuestiones; se sigue viendo como un asunto técnico en el que no tiene nada que ver la comunidad: *“eso es para los que manejan esos sistemas, nosotros qué vamos a hacer allá, no sabemos ni siquiera como se hace un proyecto”*³⁷. Igualmente, se encuentran el problema de violencia y amenazas contra líderes y lideresas que realizan estos ejercicios de control social: *“Si uno habla y está pendiente de lo que pasa lo matan y nadie hace nada, entonces es mejor quedarse callado”*³⁸.

No sobra señalar el ambiente de desconfianza y de resistencia al diálogo que influye negativamente en la gobernanza de las regalías, lo que se relaciona además con la escasa valoración

33 Entrevista funcionario de la alcaldía municipal, octubre de 2020.

34 Entrevista lideresa social, octubre de 2020.

35 Entrevista líder social, octubre de 2020

36 Entrevista líder comunal, septiembre de 2020

37 Entrevista líder social, octubre de 2020

38 Entrevista lideresa social, octubre de 2020

positiva de la institucionalidad pública en Acacías como garante de derechos, la inclusión de las comunidades y la transparencia en la gestión pública. Esto es algo que se ha arraigado en el país y en el imaginario de la mayor parte de la población y su transformación depende de acciones en materia educativa, de fortalecimiento de espacios para la participación ciudadana organizada y de lucha contra la corrupción como una puesta de largo plazo en todos los niveles y escenarios de acción pública. *“No estamos de acuerdo en algunas cosas como se manejan las regalías en el Distrito y no hay con quién hablar porque no se prestan para eso, lo ponen a uno a desconfiar y eso es muy feo porque uno puede aportar para las cosas salgan bien y mejorar las regalías. Estamos cansados de eso y no sabemos a quién quejarnos”*³⁹.

Tres son las consecuencias de esta situación: en primer lugar, la fragmentación de los actores que hacen parte del SGR, ante la imposibilidad de coordinar acciones en diferentes ámbitos e instancias de gobierno, contribuye a la crisis que se vive en este municipio. Existe la percepción de que el manejo de las regalías es un asunto de las autoridades y se deja en ellas toda la acción, sin tener en cuenta que no cuentan con las capacidades suficientes para liderar procesos y que *“en un fenómeno tan complejo como la definición de hacia dónde va la inversión social y de desarrollo, es vital la participación de todos los actores para ir hacia el bien común”*⁴⁰.

39 Entrevista líder social, octubre de 2020

40 Entrevista funcionario de la alcaldía, octubre de 2020.

En segundo lugar, la ausencia de participación ciudadana contribuye a la expansión de la corrupción en el uso de las regalías, y en general, en todos los asuntos de la gestión pública, pues encuentra espacio en el desconocimiento de las redes de información y los instrumentos para el control social a estos recursos. Además, se fortalecen los factores de división de las comunidades que negocian de manera individual con actores que cuentan con información, recursos y capacidad de influencia, incluso a través de la fuerza y la violencia. Por último, se debilita la autonomía y la construcción social del territorio, cuando no existen actores sociales con capacidad de trabajo conjunto, movilización y representación de intereses colectivos.

A manera de cierre

El análisis presentado deja varias conclusiones preocupantes. En primer lugar, los casos de Suárez y Acacías muestran que las regalías no han contribuido a la mejora de los indicadores sociales; por el contrario, luego de ocho años del sistema vigente, la pobreza en estos municipios ha aumentado y el acceso a servicios esenciales no ha tenido cambios significativos. Gran parte del problema se encuentra en la ausencia de una visión estratégica de los proyectos y las inversiones realizadas, pues en su mayoría están ligados al interés de los gobernantes de turno, sin una visión estratégica que permita inducir transformaciones en el desarrollo local y las condiciones de vida de la población, tal como lo proponía la reforma a las regalías en 2012.

Otro problema que se evidencia es la falta de capacidades institucionales para el manejo de las regalías. La información sobre las asignaciones y los procesos de financiación es precaria. Además, las entidades territoriales no cuentan con la organización administrativa necesaria para promover la formulación de proyectos de largo plazo. En general, esta tarea queda en manos de asesores temporales que no tienen como función apoyar a las secretarías y los equipos de gobierno en la construcción de agendas y propuestas sostenibles, que se relacionen con las necesidades de la población y que sean el resultado de un proceso de priorización y concertación con los sectores y organizaciones sociales. Como consecuencia, los municipios dependen en gran medida de las gobernaciones para acceder al sistema de regalías. Aunque esto no es un asunto negativo, pues puede contribuir a la articulación de la visión departamental y municipal, el problema está en que se pierde de vista la necesidad de fortalecer a los mandatarios locales para que tengan herramientas de gestión, de control y de seguimiento de los recursos.

A lo anterior se suma la ausencia de espacios de participación en toda la cadena de decisión de las regalías. Esto no sólo resta legitimidad al sistema de distribución, sino que restringe el derecho que tienen las comunidades a hacer parte de las discusiones y la definición de asuntos tan importantes como la asignación, financiación, priorización y ejecución de los recursos públicos, genera desconfianza social en las acciones de los gobiernos, no contribuye a la concertación del papel que tienen las regalías en la movilización

de visiones estratégicas de desarrollo e inversiones locales de largo plazo y, además, favorece la corrupción como factor predominante. Ante esta situación, la intención que tiene el gobierno de incrementar la imagen de la minería y los hidrocarburos en los territorios asignándoles más recursos no deja de ser un espejismo sin fundamento. Ante la baja inclusión de la participación en este campo, la ciudadanía seguirá recurriendo a la movilización y la protesta pacífica.

Desafortunadamente, la reforma a las regalías, promovida por el gobierno Duque no tocó ninguno de las debilidades planteadas. En gran medida es una colcha de retazos que busca quedar bien con todos, sin profundizar en los temas de participación, diversificación, transparencia y el uso estratégico de estos recursos. Aunque se habla de crear mesas de participación para priorizar los proyectos de regalías, no se establece una ruta para que sean espacios que fomenten una discusión conjunta con todos los actores sobre las inversiones financiadas por las regalías; tampoco se aborda el fortalecimiento de sectores sociales para que puedan participar en estos escenarios ni el acompañamiento a las alcaldías para mejorar la implementación del sistema.

Ante esta realidad es importante que organizaciones, agencias de cooperación y la academia acompañen los espacios creados para la priorización de proyectos para que este diseño no se convierta en un problema adicional para los territorios. Es preciso, además, generar espacios de sensibilización, información y de procesos de diálogo, asuntos de trascendencia a la hora de

implementar la reforma a las regalías. En el marco de la planeación, también se debe trabajar con todos los actores locales en la articulación de las iniciativas de inversión con otros instrumentos: contratos plan, contratos paz, planes de transformación territorial, políticas sectoriales, planes de desarrollo y ordenamiento territorial, para darle una visión de largo plazo a las acciones desarrolladas en los territorios. También hay que darle valor a los esquemas asociativos como escenarios que tienen la potencialidad de fomentar estrategias de desarrollo regional que permitan mejorar el impacto y el alcance de las regalías.

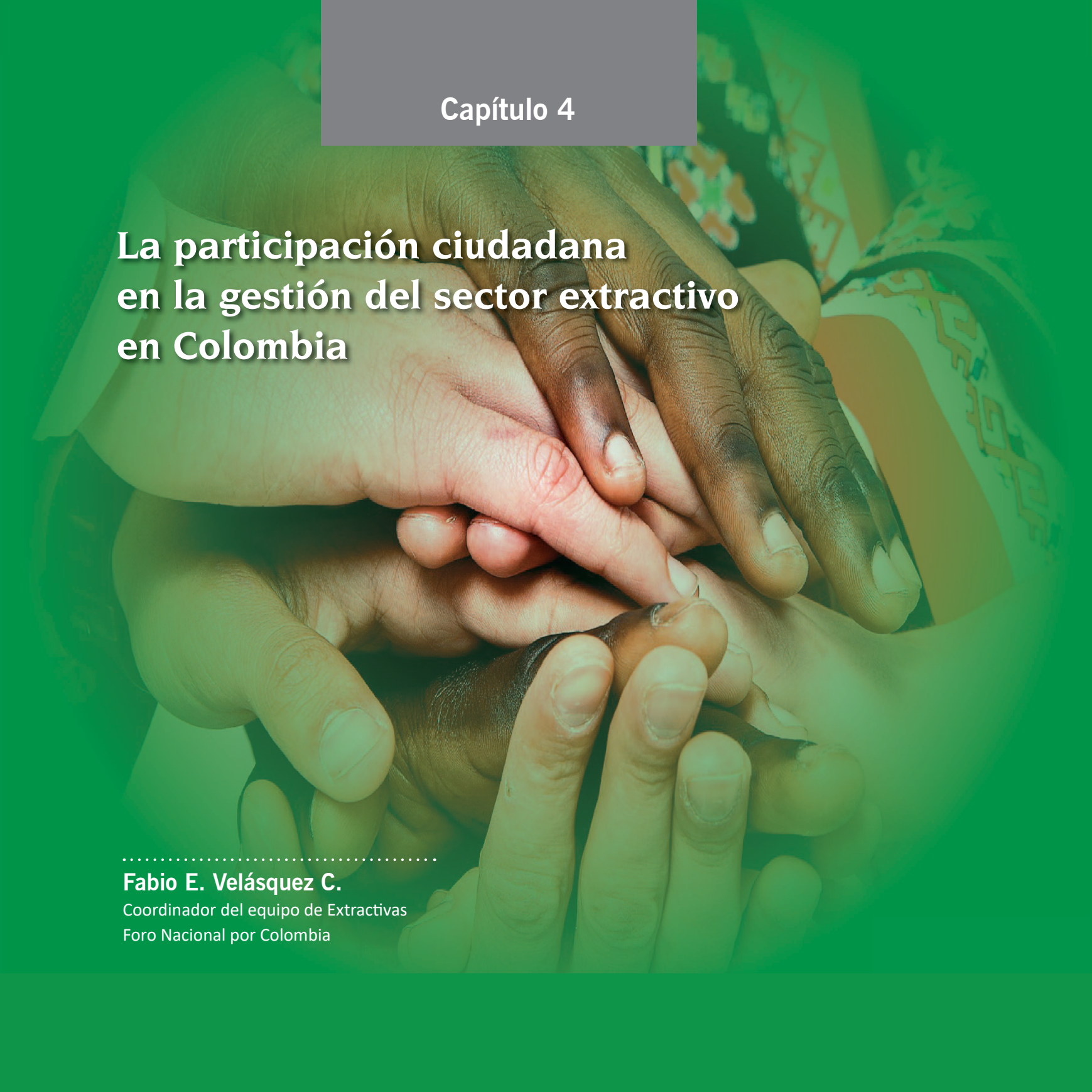
Por último, en el escenario nacional, las cifras y el análisis realizado demuestran que se equivoca el gobierno nacional planteando falsas expectativas de mayores ingresos para los municipios sin una base real, esto sólo contribuirá a la desfinanciación de las entidades territoriales y la conflictividad social. Mientras tanto, Colombia perdió la oportunidad de vincular el SGR a una estrategia integral de desarrollo, más allá del extractivismo. El país exige cambios en medio de la pandemia para generar una ruta de recuperación que permita resolver los problemas sanitarios, de educación y de ingresos de la población. Algo que necesariamente está relacionado con una apuesta integral de las regalías que defina niveles de articulación institucional, las áreas de inversión, la deuda social, territorial y ambiental existente, los procesos de información, comunicación y transparencia, la participación ciudadana en las decisiones y la generación de alternativas de diversificación económica para

un sector como el minero-energético que experimentará en las próximas décadas un declive importante por la transformación de la matriz energética mundial hacia combustibles menos contaminantes.

Bibliografía

- Censo Nacional de Población y Vivienda (2020). Fecha de consulta [14 de septiembre de 2020]. <http://systema59.dane.gov.co/bincol/RpWebEngine.exe/Portal?BASE=CNPVBASE4V2&lang=esp>
- Contraloría General de la República (2020). Resultados del Sistema General de Regalías a diciembre de 2016. Informe de la Situación de las Finanzas del Estado. Bogotá. Imprenta Nacional.
- Contraloría General de la República. (2020). Informes de gestión y auditoría del SGR. Recuperado en <https://www.contraloria.gov.co/resultados/proceso-auditor/auditorias-liberadas/regalias>
- Dinero (2020). El sistema general de regalías fracasó: Contralor Maya. Marzo 5. <https://www.dinero.com/pais/articulo/contralor-edgardo-maya-critica-el-sistema-general-de-regalias/258101>
- DNP (2020). Sistema General del Regalías. Normativa. Acto legislativo 05 de 2011. Ley 1530 de 2012. <https://www.sgr.gov.co/Normativa.aspx>
- DNP (2020). Regalías. Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación (MSCE). <https://www.sgr.gov.co/SMSCE/InformestrimestralesSMSCE.aspx>
- DNP (2020). Informes Regalías. Suspensión de Giro Entidades Territoriales. <https://www.sgr.gov.co/Portals/0/Blog/Files/1/767/DNP%20suspende%20giros%20de%20>

- regal%C3%ADas%20a%20127%20municipios.pdf
- DNP (2020). Sistema de Información y Consulta de Distribuciones SGR. <https://sicodis.dnp.gov.co/default.aspx>
- Foro Nacional por Colombia. (2019). “El Sector Extractivo en Colombia 2011-2012. 2013, 2014”. Bogotá. http://media.wix.com/ugd/ef61f6_326eac-1136914d8d92233b95a48b7c80.pdf
- Guevara, K. B. (2020). “Gobernadores alertan que el proyecto de regalías les quita autonomía y les recorta inversión en los territorios”. En: *La República*. Agosto 12.
- Observatorio Fiscal Universidad Javeriana (2020). *La transparencia en el uso de los recursos para atender la emergencia*. Bogotá : Publicación web: <https://www.ofiscal.org/covid19>.
- Plan de Desarrollo Municipal (2020) “Por un Suárez incluyente, emprendedor, sostenible y en paz” 2020-2023. Suárez Cauca.
- Sistema General de Regalías (2020). Mapa de Regalías, 2020. maparegalias.sgr.gov.co/Recursos/FichaRecursos?periodos Recursos=2012,2013,2014,2015,2016,2017,2018&municipio=19780



Capítulo 4

La participación ciudadana en la gestión del sector extractivo en Colombia

.....
Fabio E. Velásquez C.

Coordinador del equipo de Extractivas
Foro Nacional por Colombia

Introducción

La participación ciudadana¹ constituye cada vez más un componente clave de la gober-

nanza² del sector extractivo³ en Colombia. La demanda creciente de participación proviene de la convergencia de dos factores: de un lado, la creación de instituciones participativas⁴ en el país desde mediados de los años ochenta, que

- 1 Se entiende por participación ciudadana la intervención de sujetos individuales y/o colectivos en el escenario público, los cuales, en función de sus intereses y desde la comprensión de sus derechos, buscan acceder a bienes y servicios públicos (inclusión), influir en las decisiones que afectan sus vidas (incidencia), acordar con las autoridades públicas las políticas que permitan el ejercicio pleno de sus derechos (concertación), vigilar la gestión y sus resultados (fiscalización) o expresar el desacuerdo con decisiones de las autoridades públicas (oposición). En cualquier caso, el Estado aparece como interlocutor necesario, en tanto la participación ciudadana canaliza demandas cuya respuesta se concreta en decisiones que deben tomar las autoridades públicas (Velásquez y otros, 2020, Capítulo 1).
- 2 La gobernanza es “la forma de gobierno que otorga un lugar central a la articulación de actores con intereses, visiones del mundo, narrativas, concepciones del tiempo y códigos de comunicación diversos, con el propósito de buscar, en el marco de reglas de juego vigentes y mediante prácticas de deliberación y concertación, acuerdos que garanticen el manejo democrático, transparente y eficiente de los bienes y servicios públicos, de manera que estos se puedan convertir en fuente de bienestar” (Velásquez, Fabio, presentación en el curso sobre Gobernanza en el Sector Extractivo, Foro Nacional por Colombia, 2020). Según Ruano (2002:2), la gobernanza es “una forma de gobierno (en su sentido más amplio) en la que la coherencia de la acción pública (la definición de problemas, la toma de decisiones y su ejecución) no pasa por la acción aislada de una élite político-administrativa relativamente homogénea y centralizada, sino por la adopción de formas de coordinación a distintos niveles y multi-actoral, cuyo resultado, siempre incierto, depende de la capacidad de los actores públicos y privados para definir un espacio común, de su capacidad para movilizar expertos de orígenes diversos y de implantar modos de responsabilización y de legitimación de las decisiones, a un tiempo en el universo de la política electoral y de la política de los problemas” (Ruano, 2002: 2).

Cuando la definición de ese espacio común se rige por principios democráticos, estamos hablando de una gobernanza democrática.

- 3 Para este informe, el sector extractivo hace referencia a las actividades de explotación de minas e hidrocarburos.
- 4 Las prácticas participativas se mueven entre dos lógicas: la institucionalización y la movilización. La primera supone que el derecho a participar debe ejercerse atendiendo a normas que regulan el comportamiento de los participantes: quiénes pueden participar, en qué escenarios, cuál es su alcance, cuáles los instrumentos y procedimientos y cuáles los resultados esperados. La institucionalización implica la creación de dispositivos (espacios y mecanismos) que, por su propia naturaleza, tienden a estandarizar los comportamientos sociales para convertirlos en conductas normativamente pautadas. La participación institucional hace uso de dos tipos de dispositivos: los mecanismos de participación (referéndums, plebiscitos, consultas populares, revocatoria del mandato, iniciativa legislativa popular, cabildos abiertos y otros procedimientos para hacer efectivo ese derecho) y los espacios de participación ciudadana en decisiones públicas (consejos, comités, audiencias, mesas permanentes). Por su parte, la movilización se basa principalmente en las estrategias de actores para el logro de determinados objetivos. Tiene lugar a través de acciones colectivas que buscan la adhesión de personas y grupos; su resultado depende en parte del repertorio de recursos y de la capacidad de sus promotores para unir fuerzas hacia el logro de un objetivo común. La movilización puede ser expresiva, es decir, orientada hacia la proyección de actores en el escenario público para visibilizar su identidad o para dar a conocer sus intereses. Pero también puede ser reivindicativa o transformadora. La primera se desarrolla en torno a demandas de actores basadas en sus intereses; la segunda persigue cambios de fondo en las estructuras económicas, sociales, culturales y políticas. Estas dos últimas modalidades tienden a ser contenciosas y producen generalmente tensiones

abrió las puertas a la incidencia de la ciudadanía en las decisiones públicas. De otro, la ampliación de la frontera extractiva⁵, consecuencia del auge de precios de los *commodities* en el mercado internacional y del crecimiento correlativo de la inversión en el sector, fruto de la estrategia del gobierno colombiano de promover la explotación del subsuelo como punta de lanza del crecimiento económico y fuente de rentas públicas. Esa estrategia fue implementada sin que mediara un diálogo con las autoridades públicas y las comunidades de los territorios afectados, lo que las llevó a exigir participación en la gestión del sector y, en algunos casos, a oponer resistencia a la ejecución de algunos proyectos.

Aunque en un primer momento el clamor por una mayor participación fue desoído por el Gobierno central, poco a poco este último ha entendido que debe llegar a acuerdos con las colectividades territoriales⁶ sobre la explotación de los

recursos naturales y sobre las condiciones bajo las cuales es posible hacerlo. Se ha configurado así un complejo mapa de dinámicas de participación ciudadana, uno de cuyos propósitos es impedir que el manejo del sector sea el producto exclusivo de negociaciones entre el Estado, las empresas y sus gremios. Así, sectores organizados y no organizados de la sociedad, en algunos casos en alianza con autoridades municipales, pretenden ser tenidos en cuenta en la toma de decisiones sobre la explotación de los recursos naturales.

Estas circunstancias ponen de presente la necesidad de analizar las características de la participación ciudadana en el sector extractivo en Colombia, los actores que intervienen y sus respectivas apuestas, las condiciones para su ejercicio y los resultados hasta ahora obtenidos en términos de una gobernanza democrática del sector. Dicho análisis ayudará a definir estrategias de cambio de los marcos institucionales y de las propias prácticas ciudadanas. En las páginas que siguen se propone una caracterización de las dinámicas de participación ciudadana en la gestión del sector extractivo en Colombia. El documento inicia con una breve referencia de contexto sobre el sector extractivo en Colombia,

y conflictos que pueden llevar la construcción de acuerdos, o pueden devenir en violencia (Ver Velásquez y otros, 2020).

- 5 El concepto de ampliación de la frontera extractiva se refiere a la incorporación de nuevas áreas del territorio colombiano para la explotación del subsuelo. Dicha incorporación puede significar cambios de usos en el suelo y modificaciones, más o menos profundas según el caso, de la vocación del territorio.
- 6 La noción de colectividades territoriales hace referencia a las comunidades económicas, sociales, culturales y políticas ligadas a un territorio específico, de escala sub-nacional. Incluyen, por tanto, la diversidad de actores sociales y económicos, así como las autoridades públicas constituidas legítimamente como gobierno en dicho territorio. Las colectividades territoriales son altamente heterogéneas desde el punto de vista socioeconómico, cultural y político, pues se constituyen a partir del cruce de las racionalidades, intereses, recursos, proyectos

políticos y discursos de los diferentes actores. Son, por tanto, entidades complejas en las que la interacción entre actores puede generar tensiones y conflictos que no solamente involucran relaciones entre la sociedad y el Estado, sino también dentro de cada uno de ellos. Pero también pueden ser fuente de sinergias para la acción conjunta, cuando se trata de enfrentar situaciones que aúnan diferentes intereses de cara a otros actores (Ver Velásquez, 2018).

que incluye una referencia al esquema de toma de decisiones, para luego concentrarse en el análisis de las dos lógicas a través de las cuales se ha desenvuelto la participación en el sector: la lógica institucional y la de movilización y protesta social. Posteriormente, son analizados los programas de relacionamiento con el territorio, diseñados por las agencias gubernamentales para entablar diálogos con las colectividades territoriales; luego, se examina la consulta popular como caso relevante de intervención ciudadana en el sector extractivo en el país con el propósito de identificar “bloques de actores” que se han ido conformando alrededor del debate sobre el sector extractivo. La última parte expone los principales hallazgos del análisis.

1. El sector extractivo en Colombia

El crecimiento del sector

Por sus niveles de producción Colombia no es un país minero, como Chile, Perú o Brasil, ni petrolero, como México, Venezuela o Ecuador. El aporte de la minería y el petróleo al PIB nunca ha sido superior al 7.6 % y en el 2019 fue del 5.6 %, según datos del Informe sobre el Sector Extractivo en Colombia, de Foro Nacional por Colombia (Martínez, 2020). No obstante, desde comienzos de este siglo el país se fijó como meta convertirse en un exportador mundial de recursos naturales no renovables aprovechando el *boom* de precios en el mercado internacional, política que se mantuvo durante el período posterior de baja de precios. Así, Colombia incrementó su producción de carbón de 59,7 tone-

ladas en 2005 a 82,2 en 2019, con picos de producción de 93,7 y 90,5 toneladas en 2012 y 2016, respectivamente. En el mismo período, la producción de petróleo pasó de 435 mil barriles diarios a cerca de 900.000, logrando picos de producción entre 2013 y 2015. El oro tuvo un comportamiento algo diferente: las cifras de producción en 2005 y 2019 son similares: 39,4 y 36,7 toneladas, respectivamente; sin embargo, en 2009 se registró la producción más alta (47,8) y, en 2012 la segunda en volumen (42,3)⁷.

Este incremento fue posible gracias a la entrega rápida de títulos en el sector minero y la firma de contratos de exploración y explotación en el sector de hidrocarburos, sobre todo a partir de 2002-2003. Los datos de la Agencia Nacional de Minería (ANM) indican que en 1995 había 547 títulos otorgados para la explotación de minerales. En 2010 el número de títulos entregados era de 8.437 y en 2015, de 9.314. La cifra se redujo a 7.652 títulos en 2020. En el caso de los hidrocarburos, los contratos firmados en 2005 fueron 57; en 2014 llegaron a ser 96, pero con la baja del precio del petróleo y la reducción de las reservas, en 2018 solamente fueron firmados 48 contratos (Foro, 2019).

La llegada de capitales extranjeros al sector explica el aumento en la producción. Los datos del Banco de la República señalan que en el período

7 Datos del Observatorio de las Industrias Extractivas en Colombia, de Foro Nacional por Colombia. Ver Gaitán y otros (2011) y Martínez (2020).

2005-2015 ingresaron al país cerca de US\$ 184 mil millones, de los cuales, en promedio, el 52% se dirigió a la minería y los hidrocarburos. En 2005, la inversión extranjera en el sector representó el 38.5% del total de inversión extranjera en el país. Esa proporción llegó a ser del 76.5% en el 2010, y luego descendió al 42.8 % en 2014, llegando a ser solamente el 17.0 % en 2016 (Banco de la República, 2016). En 2017 representó el 30.7% del total y, en 2019, el 31.5% (EITI Colombia 2019; Gaitán y otros, 2011; Martínez, 2020)⁸.

Otro indicador de la importancia del sector en el país es su peso en el conjunto de las exportaciones. Durante la fase de auge de los precios internacionales, la exportación de hidrocarburos y minerales ganó progresivamente peso en la canasta exportadora: en 2010, representó el 56.3 % del total exportado, mientras en 2012, el 63,8 %. En 2016, luego de la baja de los precios del petróleo, las exportaciones de minas e hidrocarburos se redujeron hasta llegar a ser el 48.2 %, del total; en 2019, representaron el 61.9%⁹.



El interés del gobierno de promover el sector fue principalmente fiscal. La explotación del subsuelo ha aportado importantes recursos, tanto por los excedentes generados por Ecopetrol como por los impuestos y regalías pagadas por las empresas privadas, como lo señalan los sucesivos informes de EITI Colombia¹⁰. Entre 2011 y 2015 esos recursos ascendieron a cerca de 91,5 billones de pesos, con un promedio de 18,3 billones por año. Esa cifra representa el 48% del presupuesto promedio de inversión pública para el mismo período. El volumen de la renta ha descendido en los últimos años, debido a la volatilidad de los precios internacionales y al comportamiento de la producción, especialmente en la coyuntura de la crisis sanitaria de 2020, lo que no ha sido óbice para que el gobierno siga considerando al sector como punta de lanza de

8 En el período 2010-2018, el petróleo recibió en promedio el 72% de la inversión extranjera del sector, mientras la minería acogió el 28% restante.

9 En el período comprendido entre 2010 y 2018, los hidrocarburos aportaron en promedio un 39,1 % al total de las exportaciones colombianas, mientras la minería contribuyó con el 19.6%. Es decir, en el sector, las dos terceras partes de las

exportaciones correspondieron a las empresas de hidrocarburos (EITI Colombia, 2019).

10 Ver www.eiticolombia.gov.co

la reactivación económica del país en la pospandemia¹¹.

La importancia otorgada por el gobierno al sector extractivo como motor de la economía colombiana desató una amplia polémica en Colombia, aún vigente. El gobierno ha argumentado permanentemente el beneficio fiscal obtenido. Incluso, en la coyuntura de baja de precios, ha insistido en seguir promoviéndolo acudiendo a medidas orientadas a sostener la inversión privada a toda costa (lo que se ha llamado “la carrera hacia el fondo”) y llenando el vacío de rentas mediante reformas tributarias. Los gremios empresariales han apoyado al gobierno en esa apuesta e, incluso, han planteado que, de no existir nuevos incentivos en la coyuntura de baja de precios, la inversión se reducirá drásticamente y ello implicará menor generación de empleo y, por supuesto, una reducción importante de la renta pública.

Diferentes actores de la sociedad civil (grupos étnicos, organizaciones ambientalistas, sectores de la prensa, algunos dirigentes políticos y medios de comunicación, así como sectores académicos y de ONG) han planteado críticas a esa política de promoción del sector y, en particular, de estímulos y beneficios, especialmente tributarios, otorgados a la industria, teniendo en cuenta

11 Hay que señalar que el argumento del aporte fiscal del sector extractivo ha perdido sustento en los hechos. En efecto, las regalías han perdido peso en los ingresos corrientes de la Nación en los últimos años: en 2011, representaron el 13,1%, mientras en 2018, el 4.4 %, y en 2020, el 5.6 %.

los impactos territoriales, ambientales y sociales negativos asociados a la extracción de los recursos naturales. Es una polémica aún no resuelta que sigue distanciando a los diferentes actores y que no cesará mientras el gobierno mantenga su intención de seguir promoviendo el sector, en particular como sector líder de la reactivación económica pospandemia.

El esquema de toma de decisiones en el sector extractivo

El sector extractivo se ha caracterizado por un esquema jerárquico de toma de decisiones que ofrece dos características: en primer lugar, es excluyente, pues las principales disposiciones a lo largo de la cadena de valor están concentradas en el gobierno nacional. Este esquema obedece a una interpretación del artículo 332 de la Constitución colombiana, según el cual “El Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes”. Los gobiernos posteriores a la expedición de la Carta Política interpretaron que el término “Estado” hacía referencia al nivel central y que, en consecuencia, el diseño e implementación de las políticas públicas relacionadas con el sector extractivo debería quedar exclusivamente en manos del gobierno nacional. Esto llevó a un manejo centralizado de los recursos del subsuelo, hecho que contrasta abiertamente con la estructura descentralizada del Estado colombiano y el principio de autonomía territorial, tal y como están contemplados en el artículo 1 de la Constitución.

Gráfica 1. Las asimetrías en la relación de los actores extractivos con el esquema de toma de decisiones



Fuente: Elaboración propia

En ese esquema las entidades territoriales tienen competencias operativas, de recaudo de impuestos y contribuciones de las empresas extractivas, así como de administración de las regalías que les son asignadas. Los alcaldes, además, deben formular los planes de ordenamiento territorial y hacer cumplir los amparos administrativos¹² y otras funciones de vigilancia y control. La única competencia de peso en cabeza de las autoridades municipales y departamentales es el manejo de los recursos de regalías que el gobierno nacional les asigna de manera directa, o a los cuales acceden mediante presentación de proyectos

a los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD)¹³.

En segundo lugar, el esquema genera asimetrías entre los diferentes actores en su relación con la toma de decisiones, como lo muestra la gráfica 1. En efecto, los sectores empresariales, especialmente de la industria a gran escala, tienen relación directa con los distintos niveles de la administración pública: ejercen una alta presión y mantienen un diálogo permanente con el gobierno nacional para el diseño de los planes y políticas sectoriales, para la aprobación de normas y

12 Los amparos administrativos son figuras jurídicas que obligan al alcalde a implementar medidas para desalojar a los mineros de hecho que se encuentran ejerciendo su labor en áreas tituladas (ley 685 de 2001).

13 La ley 2056 de 2020, mediante la cual se reglamentó la reforma al Sistema General de Regalías, realizada en 2019, eliminó los OCAD municipales y departamentales, y creó los OCAD regionales.

la adopción de medidas específicas¹⁴. Esto les asegura un alto grado de incidencia en las decisiones estratégicas relacionadas con el sector.

También tienen influencia en el nivel territorial. Su relación con las autoridades públicas son generalmente fluidas, especialmente con los gobiernos locales, a través de diferentes medios: acuerdos sobre inversiones de beneficio municipal o subregional, aportes económicos para el diseño y ejecución de planes y políticas públicas y afianzamiento de relaciones de cercanía a través de las cuales los empresarios buscan tener en el gobierno municipal un aliado para el desarrollo sin obstáculos de los proyectos extractivos¹⁵.

La gran industria también tiene un alto margen de influencia sobre las comunidades locales¹⁶.

14 Un ejemplo de esta presión del sector empresarial hacia el gobierno es la carta enviada el 25 de abril de 2020 al Presidente Duque por varios gremios empresariales, incluida la Asociación Colombiana de Minería, en la que formulan varias solicitudes para enfrentar los efectos del confinamiento obligado por la pandemia, como la simplificación de trámites para el pago de regalías, la consulta previa y las licencias ambientales, medidas que en su concepto podrían “aumentar y acelerar la productividad en los sectores estratégicos de desarrollo económico del país”.

15 La iniciativa del sector empresarial dirigida a las autoridades municipales ha sido, además, apoyada por el gobierno nacional a través de sus agencias (ANH y ANM). La agencia Nacional de Minería, por ejemplo, una vez que la Corte Constitucional ordenó al gobierno dialogar con los alcaldes para acordar el desarrollo de los proyectos mineros, desarrolló una estrategia de pactos con los alcaldes para validar la implantación de proyectos mineros en su territorio. A finales de agosto de 2017, la ANM había firmado acuerdos con 114 alcaldes del país.

16 Es sabido que hace unos años, cuando iniciaron operación los grandes proyectos, las empresas en general no desarrollaron

No sobra recordar que los proyectos extractivos operan en regiones cuya población aún posee altos índices de necesidades básicas insatisfechas. Esto constituyó en el pasado un terreno abonado para que las empresas buscaran el apoyo ciudadano a sus proyectos a través de acciones filantrópicas de distinto tipo que suplieron la falta de respuesta de los gobiernos municipales y departamentales a las demandas de la población. Recientemente, las empresas han puesto en marcha una estrategia de diálogo para obtener la licencia social de la población para los proyectos extractivos.

Algunas comunidades locales han rechazado la actividad extractiva, por ejemplo a través de movilizaciones sociales o mediante el uso de las consultas populares. Pero también ha habido declaraciones de apoyo comunitario a proyectos extractivos. Es lo que señala el informe de la “Brújula Minera” de 2020, según el cual aumentó la percepción ciudadana favorable a la minería: “por primera vez en 4 años se alcanzan niveles de opinión positiva para el país de un 68% en municipios mineros y un 63% en municipios no mineros, revirtiendo la tendencia negativa de los NO mineros. Entre otros hallazgos, se encontró que en los municipios NO mineros algunas personas estarían dispuestas a permitir el desarrollo de la actividad minera si esta aporta

ninguna estrategia de relación con la población en su área de influencia. Su relación con el territorio era exclusivamente económica, dado que su interés no era otro que extraer el recurso del subsuelo. Fue el modelo de “economías de enclave” que se mantuvo por algún tiempo en varias regiones del país.

a la construcción de paz, proyectos de ciencia y tecnología, y salud”¹⁷.

Otra cosa ocurre con los demás actores del sector extractivo. La pequeña minería¹⁸ formal es un sector importante, principalmente en la explotación de recursos como el oro, el carbón, las esmeraldas y los materiales de construcción. Han tenido que enfrentar dificultades relacionadas con el acceso a capacitación para mejorar sus estándares técnicos, laborales, económicos y sociales; la comercialización de su producción, el acceso a créditos bancarios, la incorporación de tecnologías limpias y su sostenibilidad y crecimiento como empresas.

El gobierno nacional no ha dado respuesta oportuna y adecuada a estas peticiones. Ha sido la tendencia en las últimas dos décadas. No obstante, el documento de Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 señala explícitamente la intención de apoyar a este sector a través de políticas encaminadas al desarrollo de una pequeña y mediana minería rentable financieramente, sostenible ambientalmente, con responsabilidad social y con altos estándares de seguridad minera. Actualmente, el Ministerio diseña



Tomada de: elespectador.com

un nuevo modelo de fomento minero para Colombia que incluye un esquema de comercialización de minerales (GDIAM, 2020). Es, quizás, la primera aproximación integral del gobierno a la problemática de la pequeña minería formal y la primera ocasión en que este sector tiene algún grado de influencia en decisiones del gobierno.

Pero, sin duda, es la minería informal¹⁹ la que copa una buena parte de la problemática del sector desde hace más de tres décadas. Las

17 https://paisminero.co/index.php?option=com_content&view=article&id=21237:crece-la-imagen-positiva-de-la-mineria-en-el-pais-brujula-minera&catid=117:mineria-colombiana&Itemid=942

18 El sector de hidrocarburos opera solamente a través de grandes empresas

19 El GDIAM (2020) la define como “aquella actividad extractiva que realizan miembros de las comunidades locales mediante trabajos de extracción y de procesamiento de minerales con medios mecánicos, que incumple al menos uno de los requisitos exigidos por la ley, a saber: el título minero vigente o la autorización del titular de la propiedad para explotar en su área, la licencia o plan de manejo ambiental, las normas laborales, de seguridad, de salubridad industrial e higiene minera, la capacidad técnica mínima necesaria según el tipo de mina, o el pago de regalías o de las contraprestaciones económicas exigidas por el aprovechamiento de los recursos naturales”.

demandas de formalización provienen de diferentes emprendimientos que intentan acogerse a las normas y estándares sociales, jurídicos y ambientales, las cuales no necesariamente han tenido una respuesta adecuada del ejecutivo. Los resultados de los programas de formalización han sido en general pobres. El escaso éxito de estos programas no proviene solamente del diseño de los mismos (altas exigencias para la formalización, costos, tiempos, trámites), sino de factores ligados al entorno (debilidad institucional, ausencia de información pertinente, confiable y oportuna, falta de actualización cartográfica, corrupción, entre otros) y a las características de los mineros informales (bajo nivel de escolaridad y de organización, escaso conocimiento de normas y estándares, precariedad en el acceso a mercados legales, baja capacidad financiera y escasos recursos, para citar algunos) (GDIAM, 2020).

El gobierno nacional no ha logrado diseñar una política que responda adecuadamente a los requerimientos de la minería informal. Esta situación no solo revela las asimetrías de poder en la toma de decisiones, sino que además ha incrementado la sensación de frustración en los mineros informales y cultivado una cierta desconfianza suya en la acción del gobierno.

La minería artesanal y ancestral²⁰ es la que tiene menor grado de influencia en las decisiones

20 El GDIAM (2020) la define como “la actividad minera desarrollada por personas naturales o grupo de personas que se dedican a la extracción y recolección a cielo abierto de arenas y gravas de río destinadas a la industria de la

gubernamentales, pues se encuentra aún muy lejos del radar del gobierno nacional. Son más bien las alcaldías las que se encargan de llevar el registro de estos mineros y mantener con ellos un contacto para atender algunas de sus demandas, sobre todo en aspectos sociales y de subsistencia. Son cerca de 100.000 personas, según los datos oficiales, los que practican este tipo de minería. El gobierno nacional ha aplazado reiteradamente la reglamentación del Capítulo V de la ley 70 de 1993, en el caso de las comunidades negras, y no ha ofrecido programas orientados hacia esa actividad. Por el contrario, a raíz del crecimiento de la extracción ilícita de minerales, ha desplegado una acción represiva que en algunas regiones del país termina por afectar a los mineros ancestrales y artesanales que, por necesidad y/o conveniencia, se relacionan cada vez más con la minería ilegal.

La excepción es el acuerdo logrado en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 con las comunidades negras para introducir algunos procedimientos diferenciales en el desarrollo de su actividad, entre ellos la asesoría técnica y jurídica a los consejos comunitarios cuando estos realicen alianzas empresariales; el diseño de un

construcción, arcillas, metales preciosos, piedras preciosas y semipreciosas por medios y herramientas manuales, y sin la utilización de ningún tipo mecanizado o maquinaria para su arranque. Se trata de una actividad artesanal cuya capacidad de extraer y procesar minerales está determinada por la fuerza de trabajo de una persona adulta durante una jornada de trabajo. Este tipo de minería mezcla componentes productivos y culturales muy ligados al territorio y, en el caso de la minería ancestral, a dinámicas colectivas heredadas del pasado.

contrato de concesión para consejos comunitarios que poseen un título colectivo; la definición de un canon superficiario para los contratos de concesión de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, consistente en el 25% de lo establecido para terceros; y la capacitación para la formulación de proyectos minero-energéticos de esas mismas comunidades (GDIAM, 2020). Será necesario verificar en el futuro si estas iniciativas fueron implementadas.

Existen, pues, asimetrías entre los diferentes actores para incidir en las decisiones relacionadas con la actividad extractiva en Colombia. A medida que disminuye el tamaño de las empresas o unidades productivas, la influencia de los actores en la gestión del sector es menor: la pequeña y mediana minería, los mineros informales y los mineros ancestrales y artesanales son actores que poca relación tienen con esos nichos y, en consecuencia, obtienen escasos beneficios de la política pública. El decreto 1666 de 2016, que definió la tipología minera en Colombia, con la intención de diseñar políticas diferenciadas para cada sector, no se ha visto reflejado en propuestas que consideren la particularidad de cada categoría. La acción gubernamental promueve la gran industria pero, al mismo tiempo, trata a los demás sectores como destinatarios marginales de su acción.

2. La participación en el sector extractivo: la lógica institucional

La oferta de espacios institucionales de participación en el sector es precaria. En abierto contraste con la importancia adquirida por la actividad

extractiva en la economía colombiana, lo que se observa es la precariedad de los diseños institucionales para la intervención de los sectores sociales directa o indirectamente afectados por la explotación de los recursos del subsuelo.

Existen algunos dispositivos (mecanismos y espacios) de participación para incluir a los actores sociales en algunos momentos de la cadena de decisiones. Algunos de ellos han sido diseñados para el sector, como el Consejo Asesor de Política Minera²¹, las Alianzas para la Prosperidad²², los Comités Consultivos de los OCAD (Órganos Colegiados de Administración y Decisión)²³, el Comité Tripartita Nacional (CTN) de la Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI, por sus siglas en inglés) y los dispositivos creados por la reciente reglamentación del Sistema General de Regalías (ley 2056 de 2020). Otros –probablemente los más importantes– no son instrumentos propios del sector, sino que fueron diseñados para otros efectos y aplicables en otros campos: la consulta previa, la consulta popular, las audiencias públicas ambientales y el control social a la gestión pública. A continuación serán examinados esos dos grupos de dispositivos.

21 Creado por la ley 685 de 2001 (Código Minero).

22 Según la ley 1757 de 2015, “en los municipios donde se desarrollen proyectos de gran impacto social y ambiental producto de actividades de explotación minero energética, se podrán crear a nivel municipal Alianzas para la Prosperidad como instancias de diálogo entre la ciudadanía, especialmente las comunidades de áreas de influencia, la administración municipal, el Gobierno Nacional y las empresas que desarrollen proyectos con el fin de concertar y hacer seguimiento al manejo de dichos impactos” (artículo 105).

23 Ley 1530 de 2012.

Los dispositivos propios

El Consejo Asesor de Política Minera, órgano consultivo del Ministro para la definición de políticas sectoriales, está integrado en su mayoría por funcionarios gubernamentales junto con representantes de los gremios empresariales mineros, del sector social minero y del sector académico. No participan las autoridades territoriales ni las organizaciones sociales, campesinas, ambientales o de las comunidades étnicas. La ley señala que ese Consejo se debe reunir por lo menos cada seis meses. Sin embargo, sus reuniones han sido esporádicas²⁴.

Por su parte, las Alianzas para la Prosperidad no han sido reglamentadas y hasta la fecha no se tiene conocimiento de ninguna iniciativa encaminada a reglamentarlas. En lo que respecta a los OCAD, la norma señala que deberán conformar “comités consultivos, los cuales serán consultados obligatoriamente sin que su concepto sea vinculante, cuyos miembros pueden ser, entre otros, representantes de las Comisiones Regionales de Competitividad, de los consejos territoriales de planeación, de agremiaciones económicas y profesionales, de las organizaciones sociales, delegados de las comisiones consultivas distrital, departamentales y nacional de las

comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, de las comunidades indígenas, de las instituciones de educación superior, de las autoridades de la jurisdicción y de institutos técnicos de reconocida trayectoria e idoneidad” (ley 1530 de 2012, Artículo 57). Esta norma no ha sido cumplida. Son pocos los OCAD municipales que cuentan con el Comité Consultivo. Y en lo que respecta a los OCAD Departamentales, a 2017 ningún Comité había sido creado, como lo señaló el Balance de la Contraloría General de la República sobre las regalías entre 2012 y 2016 (citado por Martínez y otros, 2018).

El Comité Tripartita Nacional, de la Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas²⁵, es probablemente el escenario que más se acerca a una noción de participación ciudadana. Está conformado por tres representantes del gobierno, tres de las empresas extractivas y tres de la sociedad civil²⁶. Los representantes de la sociedad civil en

24 Las actas de las últimas seis reuniones del Consejo, de las que se tiene conocimiento público (Actas 16 a 20) tienen fecha de diciembre 6 de 2010, marzo 1 de 2013, mayo 10 de 2014, noviembre 11 de 2014 y agosto 15 de 2017 y junio de 2018. Es decir, en promedio una reunión cada 15 meses. No se encontró información sobre reuniones del Consejo en los últimos dos años.

25 EITI es un *estándar global* para promover la gestión abierta y responsable de los recursos petroleros, gasíferos y mineros. El estándar exige la divulgación de información a lo largo de la cadena de valor de la industria extractiva desde el punto de extracción hasta el modo en que los ingresos siguen su camino hacia el gobierno, y el beneficio que reportan al público en general. Esto incluye cómo se adjudican y registran las licencias, quiénes son los beneficiarios reales de dichas operaciones, cuáles son las disposiciones legales y fiscales, cuánto se produce, cuánto se paga, cómo se distribuyen esos ingresos, y cuál es la contribución a la economía, incluyendo el empleo (<https://eiti.org/es/quienes-somos>).

26 Los representantes de la sociedad civil fueron escogidos por el pleno de la Mesa de la Sociedad Civil para la Transparencia de las Industrias Extractivas, creada a finales de 2013 como plataforma de respaldo y rendición de cuentas de los representantes de la sociedad civil al CTN.

los primeros cuatro años de existencia del CTN impulsaron varias propuestas, entre ellas la inclusión de temas ambientales en el estándar y el diseño de EITI sub-nacionales. Recientemente, según testimonio de dos de los representantes de la Sociedad Civil, la labor del CTN parece haber perdido fuerza en la toma de decisiones, lo que puede reducir el alcance del programa en el país. Además, la Iniciativa tiene baja o casi nula incidencia en el diseño de la política para el sector extractivo en el país.

Los otros dispositivos son los contemplados en la ley 2056 de 2020, que reglamenta la reforma al Sistema General de Regalías (SGR). Esta norma creó varias opciones de participación que benefician principalmente a los grupos étnicos. Los objetivos de la ley (artículo 2) incluyen dos menciones a la participación, una general (“Promover los mecanismos de participación ciudadana, las prácticas de buen gobierno y la gobernanza territorial”) y otro más específico, referido a los grupos étnicos (“Implementar mecanismos que hagan efectiva la inclusión, igualdad, equidad, participación y desarrollo integral de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras NARP, del Pueblo Rrom o Gitano y de los Pueblos y Comunidades Indígenas”).

El primer objetivo se materializa en dos dispositivos de participación: las Mesas Públicas de Participación Ciudadana y el desarrollo de iniciativas de control social a lo largo del ciclo de los proyectos de inversión. Las mesas son escenarios en los cuales diferentes actores económicos y sociales a nivel municipal y departamental

definen y priorizan los proyectos de inversión financiados con recursos de Asignación Directa y de Asignación para la Inversión Local (artículo 30). Esas Mesas deben ser lideradas por los alcaldes y gobernadores, quienes podrán invitar, en el caso de los municipios, a delegados de las Juntas Administradoras Locales, del Concejo Municipal, de las Organizaciones de Acción Comunal, de las organizaciones sociales, y de los principales sectores económicos con presencia en el municipio. Los gobernadores podrán invitar a delegados de la Asamblea Departamental, de las Organizaciones de Acción Comunal, de las organizaciones sociales, de las Instituciones de Educación Superior y de los principales sectores económicos con presencia en el departamento. Lo importante es que las Mesas son de obligatoria convocatoria y el resultado de su trabajo debe quedar consignado en los planes municipales y departamentales de desarrollo.

La ley incluye como mecanismo de participación la vigilancia ciudadana en las diferentes fases del ciclo de los proyectos (artículo 64). Para ese efecto, el Congreso de la República podrá organizar audiencias públicas que contribuyan al ejercicio del control social. Es un enunciado genérico que deberá ser reglamentado en el futuro²⁷. Las referencias restantes a la participación

27 Adicionalmente, la ley aboga por la realización de diálogos entre las comunidades locales y las empresas que explotan recursos naturales no renovables, con el fin de asegurar el restablecimiento socioeconómico y ambiental de los territorios donde se desarrollen las actividades de exploración y explotación. Es una actividad que comparte el espíritu de las Alianzas para la prosperidad, de la ley 1757 de 2015.

ciudadana en la ley 2056 se refieren exclusivamente a los grupos y comunidades étnicas: tienen asiento en la Comisión Rectora del Sistema a través de tres delegados (pueblos indígenas, comunidades NARP y pueblo Rrom), con voz y voto en la decisión de asuntos relacionados con las instancias de decisión creadas por la ley para ellos. Además, los pueblos indígenas y las comunidades NARP tienen representación en los OCAD regionales, con voz y sin voto, a no ser que se trate de proyectos de inversión sobre los cuales se haya realizado consulta previa, caso en el cual participan con voto. Otro mecanismo es la participación de estos dos sectores en la definición de convocatorias de proyectos financiados con los recursos del rubro de Ambiente y Desarrollo Sostenible que sean de beneficio para sus respectivas comunidades (artículo 51).

El Título V de la ley está dedicado a la definición de instancias de decisión de pueblos indígenas y de comunidades NARP, así como de una Comisión de Diálogo de los pueblos Rrom para la gestión de proyectos destinados a sus respectivas colectividades. Este diseño convierte a los grupos étnicos en responsables de la gestión de proyectos de inversión para sus comunidades. Estas instancias y la Comisión de Diálogo son las encargadas de recibir los proyectos de inversión, analizarlos, definir cuáles serán financiados, seleccionar sus ejecutores y realizar el monitoreo a su ejecución. De esa forma, las autoridades étnicas se convierten en particulares que ejercen funciones públicas, lo que los obliga a llevar a cabo ejercicios de rendición de cuentas y responder por las decisiones tomadas y sus consecuencias (artículos 77 y 93 de la ley).

El balance de los espacios y mecanismos de participación propios del sector extractivo no es alentador: El Comité Asesor de Política Minera no se reúne; las Alianzas para la Prosperidad no han sido reglamentadas y nada indica que lo sean en el corto plazo; los Comités Consultivos de los OCAD en general no operaron y fueron eliminados por la nueva ley de regalías; y esta última no ha sido aún reglamentada, aunque muestra avances interesantes. Solamente el CTN de EITI funciona, aunque sus productos poco influyen en las decisiones de política pública para el sector.

Otros dispositivos

Los otros dispositivos (las audiencias públicas ambientales²⁸, la consulta previa²⁹, las consultas populares³⁰ y los mecanismos de control social) aplican en diversos temas, no solo en el sector extractivo, y han tenido mayor peso en las dinámicas de participación ciudadana asociadas a él.

Las audiencias públicas ambientales tienen por objeto “dar a conocer a las organizaciones sociales, la comunidad, o entidades públicas y privadas, la solicitud de licencias, permisos o concesiones ambientales, o la existencia de un proyecto o actividad; los impactos que este puede generar o genere, y las medidas de manejo propuestas o implementadas para prevenir,

28 Ley 99 de 1993.

29 Ver la ley 21 de 1991, que acogió el Convenio 169 de la OIT.

30 Reglamentada por las leyes 134 de 1994 y 1757 de 2015, y ordenada en ciertos casos por la ley de régimen municipal (136 de 1994).

corregir o compensar dichos impactos. Igualmente, la audiencia busca abrir espacios para recibir opiniones, información y documentos de los interesados que aporten la comunidad y demás entidades públicas o privadas” (Decreto 330 de 2007).

En lo que respecta al sector extractivo, este ha sido el escenario por excelencia de encuentro entre las entidades públicas, los promotores de proyectos y diferentes sectores sociales, especialmente en los procesos de licenciamiento ambiental. Sin embargo, tiene un alcance limitado: sus conclusiones no tienen carácter vinculante para las autoridades ambientales. En la audiencia se reciben informaciones, opiniones y documentos que dichas autoridades podrán tener en cuenta –o no– para otorgar los correspondientes permisos. Además, su realización depende de que sean solicitadas por la ciudadanía o por algunos miembros del Estado. Ello explica por qué, por ejemplo, entre 2013 y el primer trimestre de 2018 fueron otorgadas 584 licencias ambientales para proyectos de minería e hidrocarburos, pero fueron realizadas solamente 33 audiencias públicas³¹, lo que significa una audiencia por cada 18 licencias, aproximadamente. Las audiencias también pueden ser convocadas para otros efectos, por ejemplo para el monitoreo a los planes de manejo ambiental o como paso previo a la titulación de zonas, pero ello prácticamente no ocurre.

31 Ver Peña, Jiménez y Simbaqueba (2019), p. 31.



Tomada de: elpais.com.co

No obstante, hay quienes encuentran en las audiencias públicas una oportunidad para expresar opiniones y argumentos sobre un proyecto determinado. Un líder del Departamento del Meta así lo expresó: “Las audiencias entonces sí sirven. El concepto de audiencia pública se asocia a la realización de cualquier proyecto. A veces no hay elementos que nos permitan tener herramientas para las audiencias, pero para ir a las audiencias se necesitan tres o cuatro evidencias claras para poder generar el debate, para que ellos se defiendan como debe ser”³². En otras palabras, sirven siempre y cuando quienes intervienen se preparen y expresen opiniones sustentadas en hechos y bien argumentadas³³.

32 Entrevista a líder social del municipio de Granada (Meta).

33 Incluso, las audiencias han servido como escenarios complementario para frenar licencias ambientales a proyectos que la población de un territorio considera inconvenientes, tal y como sucedió con el proyecto de la GreyStar en la

Otro de los mecanismos que ha tenido una notable influencia en los proyectos extractivos –y que también es materia de controversia– es la consulta previa, libre e informada. La consulta es el derecho que poseen los grupos étnicos a ser consultados cuando el Estado proyecta tomar medidas legislativas y administrativas, o realizar proyectos, obras o actividades dentro de sus territorios, que pueden afectar su integridad cultural, social y económica. La ley 21 de 1990 acogió el Convenio 169 de la OIT e incorporó a la legislación colombiana el mecanismo. Leyes posteriores, como la Ley 70 de 1993 y la ley 99 de 1993, ratificaron su importancia y su uso como mecanismo afirmativo en favor de los grupos étnicos.

La consulta previa es de carácter obligatorio, pero la ley no especificó un procedimiento específico para su aplicación³⁴. El Decreto 1320 de 1998³⁵ establece algunos procedimientos a ese respecto. Posteriormente, la directiva 01 de 2010, de la Presidencia de la República, definió el protocolo que deben seguir las instituciones

provincia de Sotomonte (Páramo de Sanaturbán, Santander). Las organizaciones contrarias al proyecto confirieron a este dispositivo un alcance mayor al que define la propia ley y, mediante esa estrategia, lograron detener un proyecto de explotación minera.

- 34 La Sentencia SU 039 de 1997 señala los parámetros para su implementación y da orientaciones para la protección y garantía de este derecho fundamental.
- 35 Su objeto es “analizar el impacto económico, ambiental, social y cultural que puede ocasionarse a una comunidad indígena o negra por la explotación de recursos naturales dentro de su territorio (...) y las medidas propuestas para proteger su integridad” (artículo 1°).

del Estado para la aplicación del mecanismo, mientras el Decreto 2613 de 2013 adoptó el protocolo de coordinación interinstitucional para la consulta previa. Recientemente, el gobierno emitió una nueva directiva, la 08 del 9 de septiembre de 2020, que define las etapas de la consulta previa y sus correspondientes procedimientos.

La consulta previa parte del supuesto de que se trata de un diálogo intercultural, realizado con base en el principio de buena fe y teniendo como soporte la información adecuada. En tal sentido, se espera que el resultado sea un acuerdo sobre la conveniencia o inconveniencia del proyecto, obra o actividad (POA), y sobre las medidas que deben tomarse, en caso de que sea implementado, de modo que no sean vulneradas las costumbres, la cultura y los entornos de vida de los grupos étnicos. El Convenio 169 de la OIT contempla tres casos en los cuales se requiere el consentimiento de los consultados: que el POA suponga el traslado o desplazamiento de las comunidades; que esté relacionado con el almacenamiento o vertimiento de desechos tóxicos en las tierras étnicas; y/o que represente un alto impacto social, cultural y ambiental en una comunidad étnica que ponga en riesgo su existencia.

Colombia es uno de los países de América Latina que más consultas previas ha realizado³⁶. Sin

-
- 36 Según información suministrada a Foro Nacional por Colombia por la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior, entre 2004 y 2012 fueron realizados 240 consultas en el sector de hidrocarburos, de los cuales 75 fueron catalogados como

embargo, la experiencia en Colombia ha dejado un saldo negativo y ha abierto un debate, aún no resuelto. Hace cuatro años, el diario El Espectador editorializó sobre el tema señalando: “La consulta previa, pensada como un mecanismo para empoderar a las comunidades étnicas en las decisiones que afectan sus territorios, está en cuidados intensivos por culpa de la fiebre minera y de un Estado que la ve más como un requisito incómodo que como el espacio decisorio que debería ser. Las protestas recientes sobre el tema y los fallos de la Corte Constitucional son un llamado de atención sobre esta situación urgente” (El Espectador, 26 de febrero de 2016, p. 22).

Ese mismo año el GDIAM (2016) señaló que la experiencia ha perpetuado una serie de condiciones que incrementan la probabilidad del conflicto, entre las cuales señala:

“la falta de claridad sobre la propiedad del territorio, las medidas que deben tomarse cuando se reconoce un título minero y la empresa planea desarrollar su actividad en un territorio étnico, las reglas que se aplican en cuanto a las medidas que deben consultarse y las responsabilidades, deberes y derechos específicos de cada uno de los diferentes agentes que intervienen (ministerios, organismos de control, empresas); y la ausencia tanto de lineamientos sobre cómo se pueden implementar las normas

protocolizados y 15 en etapa de cierre. Los demás estaban en pre-consulta, en apertura de proceso, socialización y taller de impacto. Para el sector de minería fueron registradas 15 consultas en el mismo período, de las cuales cuatro están protocolizadas. Entre el 2011 y el 2016, fueron realizadas 150 consultas sobre proyectos de hidrocarburos (118) y minería (32) (Peña, Jiménez y Simbaqueba, 2019, p. 36).

de manera no discriminatoria, como de una metodología del proceso que establezca claramente los alcances, tiempos, los mecanismos de consulta y de seguimiento a los compromisos y la representación efectiva y genuina de las comunidades que participan” (p. 46).

Y afirma luego:

“Desde el punto de vista administrativo, se han evidenciado: la falta de capacitación y fortalecimiento de las unidades administrativas encargadas de acompañar y adelantar los procesos de certificación de existencia de comunidades y de consulta previa; la total insuficiencia e incertidumbre para la financiación de los procedimientos y del equipo humano responsable; la imposibilidad de la administración para otorgar oportunamente sus conceptos y decisiones; y la absoluta carencia de un sistema de información apto para el cumplimiento de dichas funciones (...) Estas fallencias se han visto reforzadas por la existencia de ‘intermediarios’ que afirman representar a alguna de las partes interesadas, pero que realmente solo persiguen sus propios intereses económicos y/o políticos y terminan dificultando más los acuerdos y deslegitimando los procesos, lo que obstaculiza aún más su implementación” (Idem).

Ambas opiniones reflejan la inconformidad que existe entre los sectores involucrados, al punto de que algunos de ellos, especialmente ciertas agencias del Estado y sectores de la dirigencia política nacional, han insinuado que la consulta previa se ha convertido en un obstáculo para el desarrollo, concepto compartido por algunos empresarios del sector que ven en la consulta un requisito incómodo que genera costos económicos

y de transacción que terminan entorpeciendo sus inversiones.

Lo cierto es que la práctica de la consulta ha desnudado varios problemas: una primera cuestión se refiere al carácter mismo del mecanismo. En el Convenio 169 de la OIT esta es entendida como un derecho de los pueblos indígenas y otros grupos étnicos a ser consultados cuando un POA puede vulnerar su territorio, su cultura y su sistema de vida. Sin embargo, la consulta en muchos casos se ha convertido en un procedimiento de transacción para obtener un beneficio específico. Esto modifica por completo el sentido de la consulta y la convierte en un procedimiento de negociación antes que en un derecho para proteger a los grupos étnicos.

Otro problema es el de la representatividad de quienes participan en las consultas. Entre los dirigentes empresariales no existe la certeza de que quienes lo hacen a nombre de los grupos étnicos sean realmente sus voceros. Y ello ocurre, a su juicio, por falta de reglas claras de juego que definan con precisión quiénes son representantes genuinos de las comunidades y cuál es el procedimiento para su designación. A ello se suman los problemas de representación que han venido percibiendo algunos sectores de las comunidades negras que no se sienten representados por la instancia nacional de consulta que fue implementada para ese efecto.

Una de las observaciones más recurrentes al desarrollo de las consultas previas tiene que ver con el rol del Estado. Varios actores señalan que el Estado tercerizó este procedimiento, dejándolo

en manos de las empresas promotoras de los proyectos, auto-relegándose a un rol de notario. Otros, por el contrario, afirman que el Estado se volvió juez y parte, especialmente en aquellos proyectos en los que tienen algún interés directo, por ejemplo, los proyectos de Ecopetrol. Sin embargo, los problemas de la consulta no son atribuidos exclusivamente al gobierno; algunos sectores, especialmente del lado empresarial, responsabilizan a la Corte Constitucional de complicar la aplicación del mecanismo. La consulta previa es válida, en opinión de algunos empresarios, pero ha sido mal aplicada: la legislación y, sobre todo, la jurisprudencia de la Corte Constitucional han complicado innecesariamente la aplicación del mecanismo, al punto de que, si bien el instrumento fue creado para resolver conflictos, lo que ha hecho es aumentarlos.

Algunos estudiosos del tema han señalado debilidades en la forma como el mecanismo es aplicado: el propio decreto que la reglamenta y las directivas presidenciales no fueron consultados; el Estado, a través de sus agencias, no reconoce la presencia de comunidades étnicas en algunos territorios reivindicados por estas últimas; la información a las comunidades interesadas resulta insuficiente; y la consulta ha terminado siendo un trámite formal para asegurar la viabilidad de los proyectos en los territorios étnicos. Las comunidades interesadas también han manifestado su inconformidad con la aplicación del mecanismo: señalan que no se respetan sus tiempos ni sus costumbres; que la consulta no pasa de ser una formalidad; que la decisión termina en manos de terceros y que la búsqueda de acuerdos no deja de ser mera retórica.

En suma, la consulta parece estar ubicada en el peor de los mundos: nadie está conforme con su aplicación ni existe un acuerdo sobre cuál sería la mejor salida para recuperar el espíritu que inspiró la creación de este mecanismo de participación. Además, la lectura que hacen el gobierno y las empresas dista del enfoque de las propias comunidades étnicas, cuyos puntos de vista también son diversos, aunque coincidentes en la defensa del mecanismo como un derecho que debe hacer parte del entramado institucional de la participación en el sector minero-energético. En los tres últimos años el gobierno nacional ha preparado más de un proyecto de ley para reglamentar la consulta previa, el último de los cuales se encuentra actualmente en consulta con diferentes sectores, antes de ser enviado al Congreso para su estudio y aprobación.

El otro dispositivo que ha ocupado las primeras planas de los periódicos en los últimos tres años es la consulta popular³⁷. Fue utilizada en

37 La ley la define como “la institución mediante la cual una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, es sometida por el Presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso, a consideración del pueblo para que éste se pronuncie formalmente al respecto. En todos los casos, la decisión del pueblo es obligatoria” (Art. 8). Según la nueva norma, la decisión es favorable si el asunto consultado “ha obtenido el voto afirmativo de la mitad más uno de los sufragios válidos, siempre y cuando haya participado no menos de la tercera parte de los electores que componen el respectivo censo electoral” (Artículo 55). la decisión emanada de la consulta deberá ser adoptada por el órgano correspondiente para hacerla efectiva, es decir, mediante una ley o una norma de carácter territorial, dentro del mismo período de sesiones o a más tardar en el período siguiente.

algunos municipios con el propósito de tomar decisiones sobre la extracción de recursos naturales³⁸. La consulta popular municipal fue introducida como mecanismo de participación por el Acto Legislativo N° 1 de 1986. Luego, la Constitución de 1991 la consagró como uno de los mecanismos de participación directa, ampliando su alcance al nivel departamental y nacional. Fue reglamentada por la ley 134 de 1994 y reformada por la 1757 de 2015, la cual abrió la posibilidad de que fuera convocada por iniciativa ciudadana.

En lo que respecta al sector extractivo, la consulta tenía su base legal en el artículo 33 de la ley de Régimen Municipal (Ley 136 de 1994), el cual señalaba que “cuando el desarrollo de proyectos de naturaleza turística, minera o de otro tipo, amenace con crear un cambio significativo en el uso del suelo, que dé lugar a una transformación en las actividades tradicionales de un municipio, se deberá realizar una consulta popular de conformidad con la ley. La responsabilidad de estas consultas estará a cargo del respectivo municipio”. Ese artículo fue posteriormente declarado inconstitucional por la sentencia C-053 de 2019.

38 La primera consulta se llevó a cabo en el municipio de Piedras, departamento del Tolima. Allí los votantes se manifestaron en contra de la explotación de recursos naturales no renovables en su municipio. Luego de esa consulta tuvieron lugar nueve más (Tauramena, Cabrera, Cajamarca, Cumaral, Pijao, Arbeláez, Jesús María, Sucre y Fusagasugá), mientras otros 54 municipios manifestaron en algún momento la intención de usar ese mecanismo de participación.

La consulta popular desató un fuerte debate en el país. El gobierno nacional y el sector empresarial coincidieron en poner en tela de juicio su validez para decidir sobre los proyectos extractivos en los municipios. El primero adujo que los municipios no tenían competencia para decidir sobre la explotación de recursos naturales. Por su parte, el sector empresarial, especialmente el ligado a la gran industria, formuló varias críticas, entre ellas que las preguntas no solo eran complejas, sino que en su enunciado inducían la respuesta en contra de los proyectos; que la gente era fácilmente objeto de manipulación, pues el proceso operaba en medio de dinámicas políticas dominadas por líderes caudillistas; y que, a pesar de ser reconocida como un procedimiento democrático, en realidad no lo era, pues hubo altos niveles de abstención³⁹ motivados, entre otras cosas, por el temor de algunas personas de ir a votar y ser luego señalados, creando un ambiente de inseguridad para sus familias.

El cierre de esta discusión tuvo lugar a raíz de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, contenida en la sentencia SU-095 de 2018, que declaró inválida la consulta popular como mecanismo para prohibir la actividad extractiva en los territorios. En la sentencia, la Corte señala que las decisiones relacionadas con la exploración y explotación de los recursos naturales

no renovables deben ser adoptadas de manera concurrente y coordinada por las autoridades nacionales, con la participación de las autoridades territoriales, mediante los mecanismos que establezca la ley”. A juicio de los Magistrados, la consulta popular no puede ser utilizada para prohibir actividades de extracción en un determinado municipio o distrito. La Corte “garantiza a todos los ciudadanos el derecho de participar en la toma de decisiones que los afecten, cuando en su territorio se adelanten actividades para la exploración y explotación de recursos naturales no renovables en aras de proteger sus intereses ambientales, sociales y económicos”, y exhorta al Congreso de la República “para que en el menor tiempo defina uno o varios mecanismos de participación ciudadana y uno o varios instrumentos de coordinación y concurrencia nación-territorio”⁴⁰.

Por último, otro dispositivo es el control social, reglamentado por la ley 1757 de 2015, que lo define como “el derecho y el deber de los ciudadanos a participar de manera individual o a través de sus organizaciones, redes sociales e instituciones, en la vigilancia de la gestión pública y sus resultados” (artículo 60). El control social puede realizarse a través de diversas modalidades, como las veedurías ciudadanas (ley 850 de 2003), las Juntas de vigilancia (Ley 136 de 1994), los Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios (Ley 142 de 1994), las auditorías ciudadanas y las

39 En los diez municipios donde tuvieron lugar las consultas populares, la abstención se ubicó en un rango entre el 41,4 % (Tauramena) y 65,5 % (Piedras), ambas realizadas en 2013. En siete municipios, la abstención superó el 50% del censo electoral, mientras, en otros 3, estuvo por debajo del 50%

40 Más adelante, en otra sección, será analizado este dispositivo con más detalle.

instancias de participación, “en los términos de las leyes que las regulan, y a través del ejercicio de los derechos constitucionales dirigidos a hacer control a la gestión pública y sus resultados” (artículo 63).

Este es uno de los mecanismos de participación más utilizados en el país por diferentes grupos. La encuesta nacional de participación ciudadana de 2018, de Foro Nacional por Colombia, indica que es el dispositivo más conocido (17.7 % de los encuestados) por los colombianos. Desafortunadamente, no existe una sistematización de este tipo de experiencias, como tampoco un registro de información confiable al respecto⁴¹.

En el campo de las industrias extractivas, los principales ejercicios de control social han tenido lugar en el otorgamiento de títulos y licencia

ambientales, y en el seguimiento a los proyectos financiados con recursos de regalías. En el primer caso, los procedimientos señalados por la ley y las prácticas mismas de las entidades encargadas del otorgamiento de títulos y licencias afectan seriamente el control social e incrementan el riesgo de corrupción. En el estudio realizado por Transparencia por Colombia sobre ese tema en el sector extractivo (2017) se lee lo siguiente: “Tanto en el proceso minero como en el ambiental es casi seguro que las deficiencias en los espacios de participación, como en la información a la que accede el ciudadano, puedan llevar a conductas corruptas que afectan el control ciudadano” (19). Y, citando un texto de Dejusticia, añade: “El proceso minero, tal como se ha venido desarrollando, ‘no garantiza el derecho a la participación de quienes se ven afectados por la suscripción de contratos de concesión minera, toda vez que no prevé la obligación de notificar o comunicar previamente a quienes se verán afectados con la decisión, como el propietario del predio, la comunidad que habita la zona, las entidades locales y las entidades territoriales’” (36).

Según Transparencia por Colombia, el catastro minero podría brindar una buena información a la ciudadanía para que pueda monitorear los procesos de titulación y licenciamiento ambiental. Sin embargo, “persisten deficiencias en la actualización de la información, lo que entorpece el control ciudadano. Esto se evidenció al cruzar aleatoriamente diferentes números de expedientes relacionados en resoluciones de la Agencia Nacional Minera con la base de datos

41 Velásquez y otros (2020) hacen un balance a partir de 18 experiencias, que deja algunas lecciones para comprender su importancia y alcance: en primer lugar, las experiencias se han multiplicado y se han convertido en una forma directa de relación entre la ciudadanía y las autoridades gubernamentales, que ha obligado a estas últimas a abrirse al escrutinio ciudadano y a rendir cuentas sobre sus decisiones y las correspondientes acciones. Un segundo aspecto se refiere a la “experticia” que ha ganado la ciudadanía en la práctica del control social, especialmente en materia de acceso a información y del uso que puede hacer de ella para valorar el desempeño de los agentes públicos y formular propuestas de mejoramiento de la gestión. Hay que reconocer, sin embargo, que existen grandes retos en materia de oferta y acceso a la información, especialmente en aplicación de la ley 1712 de 2014. Por último, hay que señalar que los ejercicios de control social han llevado a las autoridades públicas a mejorar los niveles de transparencia de la gestión y a cualificarla desde el punto de vista del uso eficiente y pertinente de los recursos públicos.

que cuenta el Catastro Minero y varios de ellos no figuraban en el catastro (37).

En cuanto al monitoreo a los recursos de regalías, no existe ningún registro sistemático de las acciones de control social llevadas a cabo en ese aspecto, lo que dificulta valorar su magnitud y, sobre todo, sus efectos en la lucha contra la corrupción, la pertinencia de los proyectos y los resultados de estos últimos. Se sabe que el gobierno nacional ha intentado promover el ejercicio del control social a través de programas, como las auditorías ciudadanas⁴² y ha creado herramientas de información como el Mapa de Regalías⁴³. El sector empresarial también promovió algunos ejercicios a través de los Comités de seguimiento a la inversión de regalías (CSIR). Pero, la mayor parte de las iniciativas provienen de grupos de ciudadanos(as) interesados(as) en

garantizar que haya un buen uso de los recursos públicos y que estos generen resultados (*outcomes*) de beneficio social. Es allí donde existe un patrimonio ciudadano de gran valor que puede contribuir a reducir los de corrupción y las conductas indebidas. La ley 2056, que reglamenta la reforma a las regalías, ratifica la importancia del ejercicio del control social y lo promueve a lo largo del ciclo de regalías. Habrá que ver la reglamentación de ese artículo para precisar su alcance y sus posibilidades de aplicación.

Lo que queda claro es que estos dispositivos, en especial, las audiencias públicas, la consulta previa y consultas populares siguen siendo fuente de una polémica que, salvo en el caso de las consultas populares, no ha sido saldada. A pesar de las declaraciones de los diferentes actores de que es necesaria la participación en el sector extractivo, no hay un acuerdo sobre cuál sería la mejor vía institucional para hacerlo, dado que los dispositivos creados para el sector en general no operan y los que fueron diseñados para otros ámbitos y son aplicados en el desarrollo de la actividad extractiva no han logrado concitar un consenso sobre su alcance y sus formas de operación, ni han impedido, como se verá luego, el aumento de la movilización y la protesta social. Los interrogantes continúan abiertos y parecen estar claros. No así las respuestas.

El litigio judicial

Organizaciones sociales, ambientales y de Derechos Humanos, con el apoyo de ONG, expertos académicos y algunos sectores políticos, desplegaron en la última década una ofensiva

42 Las Auditorías Ciudadanas son una ruta de navegación para que las comunidades beneficiarias de los proyectos hagan seguimiento a los proyectos de inversión financiados con regalías de manera autónoma, cualificada y sostenible. Con el apoyo de la Corporación Transparencia por Colombia, el DNP realizó un piloto para poner a prueba esta metodología que dejó resultados positivos como experiencia de monitoreo a los recursos de regalías. Este proyecto quedó en *stand by* durante un par de años, pero, al parecer, el DNP quiere retomarlo para ponerlo en marcha en el marco del nuevo Sistema General de Regalías.

43 El Mapa de Regalías es una plataforma de información *on line* sobre los proyectos de inversión con recursos de las regalías, diseñado en 2013 por el gobierno colombiano con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Su objetivo es ofrecer información en tiempo real sobre el desarrollo de los proyectos de inversión en todo el país, en el marco de la estrategia de Gobierno Abierto, y de esa forma promover la participación ciudadana en el control a los recursos públicos.

importante en el campo jurídico, con el propósito de modificar un marco normativo que, a juicio de los demandantes, se convirtió en herramienta clave para la promoción del sector extractivo por parte del gobierno nacional, aún por encima de las restricciones ambientales y de los impactos negativos que podría traer consigo la extracción de los recursos del subsuelo.

Esta estrategia incluyó demandas contra leyes y decretos, la interposición de acciones de tutela para la defensa de derechos vulnerados, la solicitud de acciones populares, acciones de cumplimiento, de nulidad y de inconstitucionalidad ante la rama judicial, que han sido exitosas y que han llevado, en los casos en los que estas solicitudes han llegado a las Altas Cortes, a la definición de una jurisprudencia sobre temas como la autonomía territorial, los derechos de las minorías étnicas, la protección del medio ambiente, entre otros.

Las sentencias de la Corte Constitucional se han centrado en dos temas: la congruencia entre los principios de autonomía territorial y estado unitario, fundamentales en la arquitectura institucional del Estado colombiano, y la participación ciudadana como elemento imprescindible en la toma de decisiones. En ambos casos, la Corte ha señalado la necesidad de que las autoridades municipales tengan voz y voto en las decisiones que afectan su territorio mediante procedimientos de concertación con el gobierno nacional, a la luz de los principios constitucionales de coordinación y concurrencia. Pero ha insistido igualmente en la necesidad de que las comunidades y sus organizaciones puedan intervenir en los

procesos de concertación, de modo que las decisiones tomadas gocen de legitimidad social y contribuyan a mejorar la calidad de vida en los territorios.

La Corte Constitucional ha sido reiterativa en su afán de otorgar a la participación ciudadana un lugar más visible y un impacto mayor en las decisiones en los territorios. La sentencia T-445 de 2016 es el pronunciamiento más explícito de la Corte sobre esa materia. En ella señala el tribunal que las comunidades locales pueden, en ejercicio de su derecho a participar, vetar proyectos extractivos en su territorio. Sin embargo, en octubre de 2018 la Corte Constitucional dictaminó que esa participación no puede ejercerse a través de las consultas populares sino de mecanismos específicos para el sector, que deben ser creados en el corto plazo mediante ley del Congreso de la República (Sentencia SU-095 de 2018) ⁴⁴.

La Corte ha recibido críticas de ambos lados. El gobierno y los empresarios, al igual que algunos miembros de partidos políticos, han acusado a la Corte de ejercer funciones que no son de su competencia, como legislar y diseñar políticas públicas a través de sus sentencias. Pero, también ha sido criticada por actores de la otra orilla, por haber adoptado un discurso que consideran cada vez menos progresista en sus sentencias, en particular la que invalidó la consulta popular

⁴⁴ Esta sentencia, que levanta una barrera para la inversión de las empresas en proyectos extractivos, ha generado una importante controversia, pues es interpretada por varios sectores como una restricción al ejercicio del derecho fundamental a la participación.

como instrumento para impedir el desarrollo de proyectos extractivos en el nivel territorial, y la que declaró inconstitucional el artículo 33 de la ley 136 de 1994, que daba sustento legal a la convocatoria de consultas populares.

3. Movilización social en el sector extractivo

La combinación de una política de promoción del sector extractivo, especialmente de la industria a gran escala, y de una institucionalidad participativa precaria y con serios problemas en el funcionamiento de algunos de los dispositivos existentes, en el marco de un esquema vertical de toma de decisiones, produjo una paulatina reacción de varios sectores de la sociedad civil en algunas regiones del país en contra de la actividad, que se canalizó a través de múltiples vías, la más importante de las cuales fue la movilización y la protesta social, a través de la cual grupos de distinta naturaleza y comunidades locales reivindicaron su derecho a participar en las decisiones que afectaban sus territorios y sus formas de vida⁴⁵.

Las protestas en el sector extractivo se ubican en un contexto más amplio de movilización social en el país, que adquirió un ritmo ascendente

desde la segunda mitad de los años noventa, en particular desde 2002, con momentos de auge en 2007 y entre 2011 y 2015. Las causas son múltiples y pueden obedecer a factores que pueden cambiar de una región a otra o de un momento a otro. No obstante, hay ciertas constantes que ayudan a comprender esta escalada de movilización contenciosa en el último cuarto de siglo. En primer lugar, hay temas relacionados con el modelo de desarrollo y la visión de futuro del país. Existen diferentes miradas sobre el presente y el futuro, no necesariamente consonantes, aunque todas válidas como alternativas de desarrollo. Lo que algunos sectores sociales sienten es precisamente que no hay cabida para el diálogo sobre esas diferentes alternativas y se ha optado por imponer una de ellas bajo un principio discutible de homogeneización de la diversidad. Lo que, en parte, hay es un conflicto en torno al modelo de desarrollo, pero también alrededor de la posibilidad de sentarse a discutir sobre las diferentes opciones y construir desde ellas un acuerdo de país de cara al futuro.

A ello se suma el mal funcionamiento de las instituciones representativas y, en general, de la institucionalidad del Estado, incapaz de atender las múltiples demandas ciudadanas, especialmente de las regiones más apartadas y de los sectores más vulnerables. Diferentes actores entendieron ante esa situación que la movilización y la protesta era el camino más expedito para resolver sus problemas⁴⁶. Esto tiene que ver también

45 No sobra señalar que existen diferencias entre la minería y los hidrocarburos en lo que respecta a la movilización y la protesta. En el primer caso, la ciudadanía se movilizó en defensa de su territorio y de su actividad productiva, no necesariamente ligada a la explotación de los recursos del subsuelo. En el caso de los hidrocarburos, el movimiento social tuvo un importante componente de reivindicaciones laborales, de contratación de mano de obra local y temas afines (PNUD, 2017).

46 “La movilización es la única oportunidad para generar cambios”, afirmó un dirigente social de una región petrolera del país.

con los pobres resultados de las instituciones de participación ciudadana, la cual no ha llenado del todo las expectativas iniciales que motivó su creación ni ha arrojado soluciones concretas a los problemas que se suponía podría resolver.

Por último, un factor más reciente tiene que ver con la firma del Acuerdo de Paz con las FARC-EP, que permitió que temas ocultos durante el conflicto, pero no por ello menos reales y urgentes, pudieran ganar espacio en los primeros lugares de la agenda de deliberación pública y motivar acciones que se reflejaron en la movilización de diferentes sectores de la población en temas muy diversos de la vida nacional y regional.

Lo cierto es que el incremento de la conflictividad en el país expresa dos fenómenos de carácter general que ayudan a comprender la movilización en el sector extractivo: de un lado, que la población comenzó a tener mayor iniciativa en la interlocución con el gobierno para exigir sus derechos y llegar a acuerdos sobre diversos aspectos de la vida colectiva, a escala micro-territorial o a escala nacional. La participación devino así un proceso “de abajo hacia arriba” (*bottom-up*) que contrasta con el modelo de participación generado por la oferta institucional, diseñado en un esquema “de arriba hacia abajo” (*top-down*). De otro, que la movilización, como forma de expresión y de incidencia ciudadana, ganó jerarquía en comparación con los dispositivos

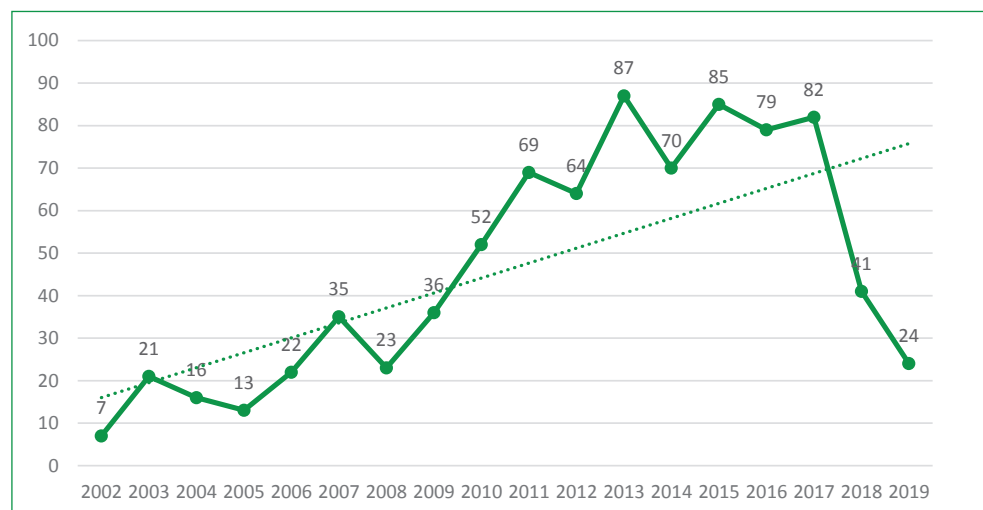


Tomada de: El Espectador.

institucionales, al punto de convertirse en la principal herramienta –no la única– utilizada por diferentes sectores para hacerse escuchar por otros actores.

En el sector extractivo, las cifras muestran un notable aumento de las movilizaciones sociales en términos absolutos y relativos⁴⁷. La gráfica 2

47 No sobra precisar que el universo de la conflictividad en el sector extractivo es variado y complejo. La fenomenología en la minería es diferente a la del sector de hidrocarburos. Una cosa son los conflictos asociados a la presencia de la gran industria nacional y multinacional, y otra aquellos que se originan en territorios donde la minería ancestral y de pequeña escala es dominante (Chocó, norte del Cauca, sur de Bolívar, algunas regiones de Antioquia). Unos son los conflictos nacidos de las afectaciones que sufren los territorios y la cultura de los grupos y las comunidades étnicas, y otros son las tensiones que emergen en zonas campesinas, incluso en áreas urbanas. Algunos conflictos surgen de la defensa de derechos y de los territorios, mientras otros tienen que ver más con la negociación sobre los beneficios que pueden traer los proyectos extractivos. La información que se suministra en las siguientes páginas, elaborada a partir de la base de datos sobre luchas sociales facilitada por el Cinep, no detalla en esas diferencias, sino que examina la dinámica en su conjunto. El

Gráfica 2. Luchas sociales en el sector extractivo 2002-2019

Fuente: Velásquez y otros (2020) y base de datos sobre luchas sociales del Cinep.

muestra, en efecto, un crecimiento de la movilización desde 2002 hasta el 2019, con coyunturas de alta conflictividad en 2011 y 2013-2017, para un total de 826 eventos en el país. En términos relativos, el peso de las luchas en el sector aumentó significativamente durante el período: entre 2002 y 2010, las movilizaciones en el sector representaron el 3,7 % del total de movilizaciones en el país. Entre 2011 y 2015, la proporción fue del 8,1 %, mientras que en 2016-2017 llegó a ser del 11,6 % (Cuadro 1).

Durante estos casi veinte años de trayectoria de las luchas en el sector, las movilizaciones tuvieron lugar en el sector de hidrocarburos, más que en el de minería: en los últimos cinco años, un poco más de la mitad de las luchas sobre las

análisis se apoya, además, en las entrevistas realizadas para el proyecto y en los análisis realizados de tiempo atrás sobre la materia por Foro Nacional por Colombia.

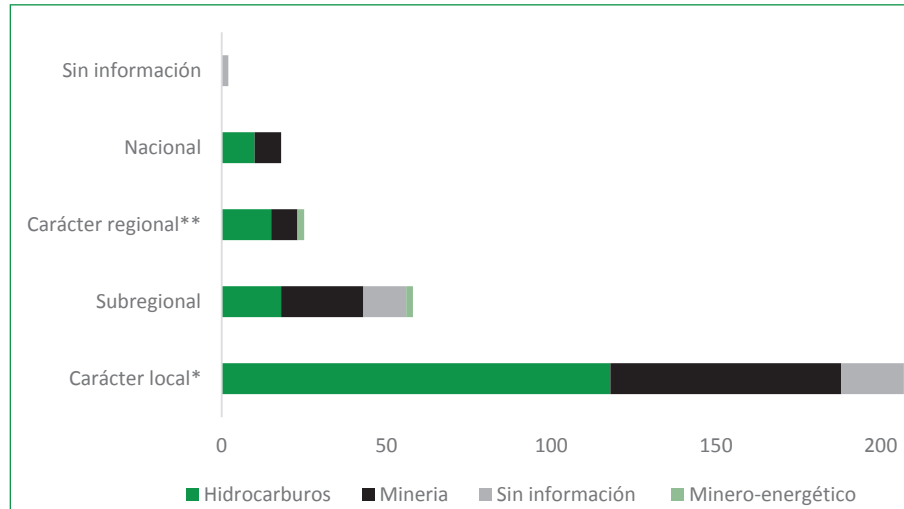
Cuadro 1. Luchas sociales en el sector extractivo como proporción del total de luchas sociales en Colombia 2002-2017

Período	Total de luchas sociales	Luchas sociales en el SE	%
2002-2010	6.068	225	3,7
2011-2015	4.625	375	8,1
2016-2017	1385	161	11,6
2002-2017	12.078	761	6,3

Fuente: Elaboración propia

que se cuenta con información (51,5 %) tuvieron que ver con la explotación de gas y petróleo y una tercera parte, con minería (36 %). En el mismo período, dos de cada tres eventos tuvieron ocurrencia en el ámbito municipal y una de cada dos en nivel provincial o subregional. Son pocas las movilizaciones que superan esa escala

Gráfica 3. Número de las luchas sociales en el sector extractivo según escala espacial 2015-2019



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de luchas sociales del Cinep.

(menos del quince por ciento), lo que confirma el importante papel de los territorios de pequeña escala como escenarios de descontento y protesta ciudadana (Gráfica 3). Santander y Meta se destacan como los Departamentos donde se ubican los municipios con mayor número de movilizaciones en el período 2002-2015. Sin embargo, la presencia de otros departamentos en el desarrollo de las luchas en el sector ha variado un poco: en el período 2002-2015, además de Santander y el Meta, los departamentos de Antioquia, Cesar y Tolima concentraron el mayor número de movilizaciones. En los últimos cinco años, ese mapa cambió: se destacaron en este último tramo los departamentos de Boyacá y Bolívar, junto con Antioquia.

Nuevos actores emergieron en el escenario de la conflictividad: trabajadores de empresas del

sector, campesinos, pobladores urbanos, comunidades étnicas, mineros artesanales, estudiantes, organizaciones ambientalistas, mujeres, jóvenes y organizaciones de derechos humanos⁴⁸. Son dos los principales asuntos que llevaron a

48 Es importante destacar los desequilibrios de género que aún persisten en la participación ciudadana en el sector extractivo. Este es un sector bastante masculino en su composición y en sus estructuras de representación y acción colectiva. Como lo indica un dirigente empresarial, “a los mecanismos de participación le faltan ciudadanos y, sobre todo, ciudadanas”. No obstante, en la última década las mujeres han ganado un importante espacio en los procesos participativos, tanto a nivel general como del sector. Ese avance no es suficiente, pero ya se destacan en la movilización, especialmente en torno a temas ambientales y del agua. Su reto es la visibilidad a nivel nacional y copar más espacios de representación y decisión. Pero, sobre todo, superar los estereotipos que han surgido a raíz de su presencia más activa en los escenarios públicos: “las mandonas, las intensas”.

esos actores a movilizarse en ese período: los temas ambientales, más relacionados con la minería, y los temas laborales, más característicos del sector petrolero (Cuadro 2). En un segundo orden de importancia aparecen el incumplimiento de compromisos por parte de las empresas y la defensa de derechos de distinta índole. Otras circunstancias que han motivado las movilizaciones han sido la protesta contra políticas públicas o contra el incumplimiento de compromisos y pactos por parte del gobierno.

Aunque el orden de los factores que han motivado la movilización y la protesta no ha cambiado, si se observa en los dos períodos examinados que algunos de ellos redujeron su peso, en particular los relacionados con la acción gubernamental (políticas públicas, planeación y ordenamiento territorial, e incumplimiento de pactos por el gobierno). Esto es comprensible si se tiene en cuenta que desde el 2012-2013 algunas

agencias gubernamentales relacionadas con el sector comenzaron a diseñar y poner en marcha programas de contacto con los actores locales. Esa estrategia de acercamiento pudo llenar algunas expectativas ciudadanas y, en esa medida, contribuyeron a reducir el ritmo y la intensidad de la movilización. Esto se corrobora con el hecho de que dos de cada tres movilizaciones en los últimos cinco años han tenido como interlocutor a las empresas y el resto a representantes del Estado, especialmente el gobierno nacional.

En los dos últimos años de la serie el número de movilizaciones en el sector extractivo se redujo (41 y 24 eventos en 2018 y 2019, respectivamente) (Gráfica 2). Dos factores pueden haber influido en ese resultado: de un lado, la firma entre el Estado y las FARC-EP del acuerdo para la terminación del conflicto armado, a finales de 2016. En las regiones donde la guerra tuvo mayor incidencia, varias de las cuales

Cuadro 2. Motivos de la lucha social en el sector extractivo 2002-2019 (%)

Motivos	2002-2015	2015-2019	2002-2019
Impactos ambientales de la actividad	24,5	23,2	21,5
Asuntos Laborales	17,2	17,6	19,7
Incumplimiento de pactos por las empresas	14,4	13,1	13,8
Defensa de derechos	13,5	11,8	12,8
Políticas públicas	9,2	6,0	7,8
Incumplimiento de pactos por el gobierno	7,5	3,0	5,6
Planeación y ordenamiento territorial	7,5	2,5	5,4
Otros	6,2	14,1	9,6
Sin información	0,0	8,7	3,8
Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de luchas sociales del Cinep.

coinciden con las zonas de alto potencial extractivo, la ciudadanía concentró sus esperanzas y sus esfuerzos en la implementación de Acuerdo, dejando de lado otros “frentes de acción”, entre ellos el activismo en el campo de las extractivas. El segundo factor tiene que ver con la implementación, desde 2013-2014, de la estrategia del gobierno nacional de relacionarse con los actores en las regiones extractivas o con potencial para la explotación de recursos naturales con el fin de promover diálogos en torno a la actividad y lograr la aceptación de los proyectos⁴⁹. Dicho contacto generó expectativas en algunas regiones sobre la posibilidad de entablar dichos diálogos y de obtener resultados concretos, lo que no necesariamente ocurrió. Ambos factores pudieron combinarse en algunas regiones, mientras en otras actuaron de forma aislada. El efecto fue, sin embargo, el mismo: una caída de la movilización social.

4. Los programas de relacionamiento con el territorio: ¿diálogo o participación?

Aunque en un primer momento la demanda de participación fue desoída por el Gobierno central, el cual reaccionó inicialmente en contra de la movilización social y del uso por parte de la ciudadanía y de las autoridades locales de mecanismos como la consulta popular, poco a poco entendió que era preciso dialogar con ellas para

asegurar que aceptaran los proyectos mineros y de hidrocarburos en su territorio. De otra parte, las sentencias de la Corte Constitucional ordenaban concertar con las autoridades locales las decisiones sobre la explotación de los recursos del subsuelo, a la luz de los principios de concurrencia, coordinación y subsidiariedad, y propiciar, a través de mecanismos concretos, la participación de la ciudadanía en tales decisiones. Por lo demás, a raíz de las protestas en varias regiones en contra de los proyectos extractivos, el gobierno se había visto en la necesidad de sentarse a la mesa a negociar con los líderes comunitarios⁵⁰. Mejor opción sería para el gobierno nacional tomar la iniciativa y ofrecer el diálogo antes que verse presionado a negociar por fuerza de los acontecimientos.

Fue ese el origen de los programas de relacionamiento del territorio que pusieron en marcha la ANH, la ANM y el Ministerio de Minas y Energía, en articulación con otras entidades del Estado. La ANH puso en marcha la Estrategia Territorial para la Gestión Equitativa y Sostenible del Sector Hidrocarburos (ETH), la cual surgió como respuesta al alto nivel de conflictividad en el sector. Aunque algunos de esos conflictos nacieron del rechazo frontal a proyectos de explotación en algunos territorios, la mayoría tuvieron que ver, en su orden, con demandas laborales, contratación de bienes y servicios locales, temas socio-

49 En el siguiente apartado se hará referencia a esa estrategia, adelantada por el Ministerio de Minas y Energía y sus agencias adscritas.

50 Un líder comunitario lo expresó de la siguiente forma: “Está bien que el gobierno se acerque a los territorios. Pero es que no le quedaba otra. Ha sido una decisión forzada, fruto de la presión y de la capacidad de las organizaciones sociales para movilizarse y resistir”.

ambientales, comunidades étnicas y cumplimiento de compromisos por parte del gobierno y de la industria. La estrategia tenía cuatro componentes: el primero, para tramitar y prevenir conflictos (“Convive”); el segundo, para promover el diálogo multiactor (“Avanza”); el tercero, para generar capacidades en los actores locales (“Lidera”); y el último, para generar confianza entre los actores a través de la ejecución de proyectos de interés local (“Acciones Demostrativas”).

Según la evaluación del PNUD, los cuatro componentes arrojaron resultados concretos en sus primeros años de operación⁵¹; sin embargo, como lo señalaron algunos beneficiarios de la estrategia, la iniciativa no logró articular sus componentes; de otra parte, los beneficiarios sintieron que los programas han sido diseñados para resolver conflictos en el corto plazo y que los demás componentes terminan siendo secundarios. Otra percepción de los usuarios es que la estrategia son es controlada por el gobierno central, lo cual impide a los actores locales tener una mayor iniciativa en la metodología y los procedimientos. Además, la oferta gubernamental es rígida, poco adaptada a las particularidades de las regiones. Por último, el rol promotor que

domina la acción del Estado lleva a que la Estrategia sea percibida por algunos actores locales como una forma de favorecer la industria, antes que como un espacio para encontrar soluciones a los problemas del territorio⁵².

La Agencia Nacional de Minería también diseñó su programa de relacionamiento con el territorio. Una primera versión se denominó “Estrategia social pertinente y sostenible para el sector minero”. Parte, como la de la ANH, de la preocupación por la conflictividad social, sumada a otros factores como la mala reputación del sector en el territorio y la desarticulación institucional para interactuar con los actores del sector en los territorios. Por eso, la estrategia se propone “prevenir y atender las crisis sociales que se generen durante la definición y desarrollo de un proyecto minero y propiciar la construcción de relaciones duraderas y de confianza entre los diferentes grupos de interés” (ANM, s.f.).

La estrategia incluye tres componentes, similares a los diseñados por la ANH: prevenir las crisis o conflictos generados por el desarrollo del sector; atender los conflictos cuando se presenten; y potenciar, mantener y fidelizar las relaciones

51 En 2015, Convive atendió 161 bloqueos y evitó, a través de las alertas tempranas, otros 183. Avanza instaló 15 instancias de diálogo, cuatro de las cuales cuentan con planes de acción concertados. Entre 2014 y 2016, Lidera generó capacidades en más de 10.300 personas a través de más de 130 talleres y 80 escenarios de socialización de normas. Por último, el componente de Acciones Demostrativas logró beneficiar, hasta 2015, a más de 10.000 personas, según estimaciones de la ANH, y 4.500 familias (PNUD, 2017, 16 y ss).

52 Recientemente, el programa ha dado un giro, según lo señala la propia agencia. Ahora se denomina “El Estado en el territorio. Una estrategia para la coordinación de la actividad del sector de hidrocarburos con las comunidades y el medio ambiente”. El foco principal sigue siendo la atención y la transformación de la conflictividad ligada a la explotación de hidrocarburos, esta vez mediante una acción interinstitucional que articula esfuerzos de entidades públicas (incluidos los gobiernos locales y departamentales), privadas y comunitarias (Juntas de Acción Comunal).

positivas con los grupos de interés ligados a los proyectos. Cada uno de los componentes comprende acciones que son ejecutadas según las características de los territorios y de los proyectos, entre las cuales se destacan la promoción del diálogo, la aplicación de mecanismos como la consulta previa, las alianzas público-privadas, las políticas de formalización y apoyo a la pequeña minería, los encadenamientos productivos, la creación de sistemas de alertas tempranas, el desarrollo de PINES y la rendición de cuentas.

Recientemente, la Agencia diseñó el programa “Territorios Mineros. Donde nacen las oportunidades para Colombia”, con el propósito de asegurar una presencia en el territorio “que permita dar viabilidad a las actividades y operaciones mineras en el territorio colombiano”. El programa busca también responder a las sentencias de la Corte Constitucional sobre la materia. Incluye tres líneas de acción: concertación y audiencia pública; plan de gestión social; y promoción y fomento.

El Ministerio de Minas y Energía diseñó en 2017 su estrategia de relacionamiento con el territorio, a través de la Oficina de Asuntos Ambientales y Sociales (OAAS), denominada “Todos cabemos”. Se trata, como en las anteriores, de dar respuesta institucional a los altos niveles de conflictividad en el territorio, ejecutar lo establecido por la Corte Constitucional y, en últimas, crear las condiciones sociales y políticas para que los proyectos extractivos puedan operar. En consecuencia, la estrategia se propone propiciar un acercamiento entre el sector extractivo y el

territorio; construir una relación recíproca a través del diálogo continuo; orientar el aporte del sector hacia el desarrollo territorial; brindar elementos para una mejor toma de decisiones en términos de ordenamiento territorial; promover un cambio en la percepción del sector en los territorios; y transformar y prevenir los conflictos.

El principal instrumento para el logro de esos propósitos es el diálogo, “herramienta para generar dinámicas participativas para llegar a acuerdos” y “un instrumento de cooperación, articulación, cooperación y trabajo conjunto que permite garantizar el derecho a la participación de las comunidades y que el sector sea percibido como un actor estratégico que apalanca otras actividades productivas en el territorio” (Ministerio de Minas y Energía, 2018, 1).

La estrategia contempla cuatro fases: caracterización del territorio (“Entender”); definición de retos y espacios de diálogo (“Explorar”); creación de una agenda de desarrollo (“Co-crear”); e implementación de la agenda (“Implementar y monitorear”). La fase de co-creación es la de mayor peso en la estrategia, ya que busca la construcción participativa de una agenda efectiva y legítima, basada en la generación de confianza y el fortalecimiento de capacidades de las organizaciones sociales y de los gobiernos locales.

La OAAS realizó un piloto de aplicación de la estrategia en catorce departamentos, en los que logró consolidar 37 canales de diálogo con autoridades municipales; realizó ejercicios de formación sobre el sector y de diálogo sobre el

desarrollo territorial en 21 municipios; apoyó la formulación de agendas de desarrollo en seis departamentos y cinco municipios, en los que conformó un grupo/comité local motor del desarrollo; y mejoró las capacidades de la institucionalidad local y apoyó la revisión y ajuste del ordenamiento territorial en 53 municipios del país⁵³.

A inicios de 2019, la OAAS inició la revisión de esta estrategia con el fin de convertirla en un instrumento potente de interacción con los territorios, sin perder de vista los objetivos iniciales, pero buscando una acción de fondo, más allá de la prevención y trámite de conflictos. El centro de la apuesta es ahora la promoción del desarrollo sostenible de las regiones. Se apoya en un trípode: generación de confianza, fortalecimiento de capacidades locales y promoción del diálogo, cuya articulación debe facilitar la ejecución de la estrategia en sus cuatro momentos, similares a los de la primera estrategia: alistar, entender, co-crear y monitorear. Además, se enmarca en las recientes sentencias de la Corte Constitucional, especialmente la SU-095 de 2018, cuyo valor y aporte es reconocido por la OAAS. La estrategia será oficializada en el primer trimestre de 2021.

Las estrategias de relacionamiento con el territorio descritas han construido una narrativa en la que la palabra clave es el diálogo con los territorios como mecanismo para prevenir y tramitar los conflictos asociados a la actividad extractiva,

y asegurar de esa forma la licencia social para la operación de los proyectos. La premisa implícita es que los proyectos extractivos son una oportunidad para los territorios. Además, con excepción de la estrategia que prepara actualmente el Ministerio de Minas y Energía, privilegian la mirada de corto plazo, dejando por fuera temas de fondo, por ejemplo, la conveniencia (económica, social, ambiental) de la actividad extractiva en los territorios y la transición hacia modelos de desarrollo sostenibles.

El modelo en todos los casos es vertical: el gobierno central diseña, ejecuta, valida y propone las soluciones. El diálogo es más que todo informativo⁵⁴ y busca obtener insumos para el diseño de estrategias de promoción y desarrollo de proyectos extractivos. Esa es la finalidad, que corresponde al rol promotor que ha asumido el gobierno nacional como su principal función con respecto al sector. Los gobiernos locales, las comunidades y otros actores locales son receptores pasivos de la acción gubernamental y poco lugar tienen en el diseño y la definición del proceso y de sus metodologías, exceptuando su participación en los escenarios de diálogo propuesto.

Un asunto central que dejan entrever las estrategias de relacionamiento con el territorio es el dilema entre diálogo y participación. Ese dilema es resuelto en las estrategias en favor del primero y en detrimento de la segunda. Es reiterada la

53 OAAS (2018) Presentación de la Estrategia de relacionamiento territorial del sector minero-energético. ppt. Bogotá. Ministerio de Minas y Energía.

54 La Directora de la OAAS es clara en plantear que hay que superar esa mirada del diálogo por uno que contemple intercambio entre las partes e, incluso, estimule el ejercicio de la participación ciudadana.

fórmula de promover espacios de diálogo, relegando a un plano marginal el rol de la participación ciudadana como medio para que la ciudadanía incida en las decisiones sobre el territorio. Esto contrasta con la jurisprudencia de la Corte Constitucional que no se refiere al diálogo, sino a la necesidad de crear mecanismos de participación que permitan a los diferentes actores expresar su voz e incidir en las decisiones públicas. Queda la impresión de que se promueve el diálogo para evitar la participación, y cuando hay referencias a esta última, se asume un enfoque instrumental que le resta alcance y efectividad en la toma de decisiones.

5. La conformación de bloques de actores

La evolución de las relaciones entre los diferentes actores del sector –sea por la vía de canales institucionales de participación, a través de las movilizaciones sociales o de los programas de relacionamiento con el territorio- ha ido perfilando la constitución de bloques de actores (económicos, políticos, sociales, agentes gubernamentales) alineados alrededor de visiones de lo que es y debe ser el manejo de los recursos del subsuelo⁵⁵. Dos bloques principales de actores se con-



formaron en el debate público y en la práctica: de un lado, un bloque pro-sector extractivo, integrado el gobierno nacional, representado principalmente por el Ministerio de Minas y Energía y sus agencias, el sector privado, en cabeza de sus gremios (de minas y petróleos), un segmento de autoridades municipales (alcaldes y concejales), algunos partidos y organizaciones políticas, y algunos medios de comunicación que hicieron eco a sus posiciones; de otro, un bloque crítico, que reunió a una amplia gama de organizaciones sociales, especialmente ambientales y de derechos humanos, comunidades locales que rechazaban los proyectos extractivos, grupos étnicos, promotores de las consultas populares, integrantes de algunos partidos políticos, expertos y sectores

pertenencia a una corriente de pensamiento dominante. No son bloques fijos y se configuran al tenor de las circunstancias que los rodean y de las estrategias que ponen en marcha los otros actores.

55 Los bloques son heterogéneos por dentro y los actores que los conforman pueden cambiar sus posturas, incluso su

académicos y de ONG, y medios de comunicación alternativos.

El comportamiento de estos dos bloques puede ser examinado a través de la confrontación en torno a las consultas populares. El uso de la consulta puso en evidencia las estrategias de los diferentes actores en torno al desarrollo de la actividad extractiva. Los sectores críticos inspiraron su acción en un argumento central: que la actividad extractiva tenía impactos negativos sobre el medio ambiente y la calidad de vida de la población. Dos objetivos inspiraban su estrategia: de un lado, asegurar que las comunidades de los territorios donde se proyectaban las operaciones fueran reconocidas como interlocutoras válidas del gobierno y de las empresas y que, en consecuencia, sus opiniones fueran tenidas en cuenta en la toma de decisiones. De otro, sentar al gobierno a la mesa de negociación para lograr acuerdos que beneficiarían a los territorios y sus habitantes. De esa forma sería posible quebrar, por lo menos parcialmente, el carácter jerárquico del esquema de toma de decisiones.

En esa lógica se ubica el uso de las consultas populares. Estas no fueron el primer paso de la estrategia diseñada por sus promotores, sino quizás uno de los últimos. Incluso, algunos de ellos sentían desconfianza por los mecanismos institucionales de participación y eran más afectos a acciones de movilización, resistencia y lucha. No obstante, vieron en las consultas una herramienta que encajaba bastante bien en el propósito de frenar el avance del extractivismo en sus respectivos territorios. Había, en efecto, una base constitucional y legal: la Constitución

reconoce las consultas populares como parte del derecho fundamental a participar en la vida pública del país.. Además, su uso en el caso de las actividades extractivas tenía, a juicio de sus promotores, plena base legal en el artículo 33 de la ley de régimen municipal.

Pero había también un argumento de legitimidad: siendo un derecho consagrado por la Constitución y reglamentado por la ley, las colectividades territoriales reivindicaron su derecho a ser escuchados por el gobierno y a ser parte de las decisiones relacionadas con su territorio. Esta convicción era más fuerte teniendo en cuenta la ausencia de espacios y mecanismos de participación adecuados y el esquema vertical de toma de decisiones para el manejo del sector.

Ese discurso fue avalado por algunas autoridades locales que sentían que tampoco tenían voz ni voto en las políticas de promoción del sector extractivo. Además, señalaban que, por ser parte del Estado, tenían derecho a intervenir en esas decisiones, tal y como la Corte Constitucional lo comenzó a plantear en 2014, a través de la sentencia C-123. En el fondo de estos argumentos había un supuesto: la idea de que la participación es un derecho fundamental, consagrado por la Constitución, que debe recibir todas las garantías del Estado para su pleno ejercicio. A estas voces se sumaron las de varias ONG y organizaciones ambientalistas y de derechos humanos que entendieron que el uso de las consultas populares no solo reivindicaba un derecho constitucional, sino que constituía una poderosa arma de las comunidades locales

y sus organizaciones para ganar presencia en los espacios de deliberación y en las decisiones de política pública.

En la otra orilla, el gobierno nacional puso en marcha sus estrategias, generalmente reactivas a la acción de los grupos promotores de las consultas. Su objetivo fue quitarles piso legal señalando que no era esa una competencia de los municipios y que, en consecuencia, no tenían validez jurídica. Argumentó igualmente que la minería era, según el Código de Minas, una actividad de utilidad pública e interés social, por lo que las decisiones sobre explotación del subsuelo tendrían que obedecer a políticas nacionales y no a decisiones ligadas al interés particular de un territorio. En otras palabras, los habitantes de un municipio no podrían decidir por el conjunto de la nación.

Los argumentos del gobierno no se limitaron al campo legal. También, como lo hicieron los actores del bloque crítico, acudió el gobierno a razones de legitimidad, según las cuales las consultas estaban siendo manipuladas ideológicamente por líderes con posturas anti-extractivas, lo que les restaba credibilidad. A juicio del gobierno, esos dirigentes estaban utilizando estrategias de desinformación para que las comunidades rechazaran la actividad extractiva a través de las consultas, sin que mediara la entrega de información sobre los proyectos, ni un proceso de deliberación que permitiera discutir sobre sus ventajas y desventajas⁵⁶.

56 Esto no es necesariamente cierto. Líderes promotores de la consulta popular realizada en Cajamarca (Tolima) declararon

Un tercer elemento de la narrativa gubernamental tiene que ver con el supuesto daño que la decisión de no explotar los recursos del subsuelo causaría a la economía del país, a la creación de puestos de trabajo y a las finanzas del Estado. A juicio del gobierno, era irresponsable que a través de una consulta, en la que participan un número limitado de personas, se tomara una decisión que terminaría afectando las finanzas del Estado e interpondría barreras al desarrollo. Así, el gobierno desplegó una estrategia de estigmatización de los promotores de las consultas, señalándolos como minorías enemigas del desarrollo del país y de su región (Martínez, Peña y Jiménez, 2018).

Con estos argumentos el gobierno nacional buscó frenar las consultas. Sin embargo, ante el aumento del número de municipios interesados en realizarlas y de las movilizaciones de resistencia, el gobierno combinó dos acciones: de un lado, desfinanciar las consultas municipales, de modo que, si algún alcalde estaba interesado en realizarla, debería financiarla con recursos propios; de otro, presionar a los mandatarios locales para que no hicieran eco a las solicitudes ciudadanas de realizar nuevas consultas. Esta última iniciativa fue reforzada por el Procurador General de la Nación, Alejandro Ordóñez, quien anunció a los alcaldes que si promovían las consultas populares serían objeto de una investigación disciplinaria que podría llevar a sanciones, pues estarían

a Foro que durante varios meses entregaron información a la población, que le permitiera votar de manera consciente e informada.

actuando en campos por fuera de su competencia como mandatarios municipales.

La estrategia de los gremios empresariales fue muy parecida. La primera reacción fue de rechazo a las consultas, esgrimiendo los mismos argumentos que el gobierno nacional (invalidez de las mismas como mecanismos para decidir sobre la explotación de los recursos del subsuelo; pérdida de la oportunidad de generar riqueza y empleo para las poblaciones en los territorios) y utilizaron las mismas tácticas de desprestigio, señalando a sus promotores como grupos con intereses mezquinos y enemigos del desarrollo. Apoyaron al gobierno nacional en su tesis de que las decisiones son de competencia exclusiva del gobierno nacional y emplearon reiteradamente el argumento de que unas pocas personas no pueden, a través de un pronunciamiento en las urnas, tomar una decisión por todo el país (Martínez, Peña y Jiménez, 2018).

La confrontación obligó al gobierno a sentarse a negociar con sus promotores. Al mismo tiempo, la Corte Constitucional ordenó al gobierno concertar con las autoridades locales las decisiones sobre titulación y garantizar la participación ciudadana en esos procesos. A fines de 2017, el gobierno cambió su narrativa, dando prioridad a iniciativas de diálogo con los actores en el territorio. La idea ahora era lograr el consentimiento ciudadano (la “licencia social”) para la operación de los proyectos. A través de la ANM inició contactos con alcaldes interesados en desarrollar la minería y firmó acuerdos con varios de ellos. Además, concentró su esfuerzo en la

aplicación de su estrategia de relacionamiento con los territorios a fin de reducir tensiones y legitimar la presencia de la industria extractiva.

Las empresas respaldaron ese cambio de estrategia y se sumaron a la tarea de conseguir la licencia social de las comunidades a través de ejercicios de diálogo y de apoyo a proyectos para solventar necesidades y demandas de la población. En ese relacionamiento median los recursos económicos de las empresas como instrumentos para ganar el favor de los líderes locales, las comunidades y sus autoridades públicas. Los empresarios son hoy amigos del diálogo con las comunidades⁵⁷ y creen que es la mejor forma de lograr una mejor gobernanza de los recursos naturales.

Los integrantes del bloque crítico miran con buenos ojos el diálogo. De alguna manera ha sido uno de los objetivos buscados a través de su acción en los últimos diez años. Pero, para ellos, no puede ser cualquier diálogo. Debe ser un diálogo informado, basado en datos fiables y aceptados por las partes. Debe ser igualmente un diálogo simétrico y no un esquema “de arriba hacia abajo”, en el que el gobierno nacional pone los diseños, las condiciones y define los resultados esperados. En tercer lugar, ha de ser un diálogo para la construcción de acuerdos, a partir de una deliberación amplia e incluyente. Y por último, no puede quedarse en el intercambio de opiniones y en la construcción de acuerdos,

57 Ver los resultados de la “Brújula Minera” a ese respecto, así como los testimonios de varios directores de empresas mineras en favor del diálogo con los actores en el territorio.

sino que debe ser un paso inicial hacia el ejercicio de la participación ciudadana, a través de la cual se espera que tales acuerdos se conviertan en políticas públicas.

Ahora bien, en esta trama de oposiciones y desencuentros, ¿qué lugar ocupa y cómo es concebida la participación ciudadana en el sector? Sobre este punto, los actores se han alineado de manera diferente, así sea en el plano meramente discursivo. En efecto, dirigentes sociales, comunidades locales, centros académicos y de reflexión, ONG y otras organizaciones ambientalistas, de derechos humanos, grupos étnicos, autoridades locales, la Corte Constitucional y sectores empresariales afirman que la participación es un componente necesario de la toma de decisiones en el sector extractivo. El diálogo es necesario para acercar actores, para generar confianzas, para conocer los argumentos de “los otros” e, incluso, para construir acuerdos entre actores. Pero no es suficiente. Para que los acuerdos se traduzcan en hechos concretos y en políticas públicas, se requiere, según estos sectores, dar un paso más a través de la creación de escenarios de deliberación e incidencia en las decisiones públicas. Allí hay un déficit evidente en la organización del sector, que se expresa en la mala reputación de la actividad extractiva, en el distanciamiento y la desconfianza entre los actores y, sobre todo, en la baja credibilidad en las instituciones públicas como garantes del bienestar colectivo.

Las fórmulas suelen ser disímiles: algunos claman por nuevos espacios de participación en los que representantes de diferentes grupos de

interés acuerden fórmulas de política pública y las canalicen hacia las autoridades, o por una mejora de los existentes, por ejemplo, las audiencias públicas o la consulta previa; otros proponen espacios de deliberación amplios, como las asambleas ciudadanas, los minipúblicos, las encuestas deliberativas, en los que la participación sea abierta al ciudadano común y corriente, de modo que se evite que los intereses particulares se sobrepongan al interés general. Otros, por su parte, proponen la creación de protocolos de participación, más que de espacios formales, que permitan enfrentar situaciones concretas con diseños participativos ágiles y flexibles. En fin, hay quienes señalan que la participación puede tener formas diferentes e innovadoras (por ejemplo, hacer uso de los canales digitales, aumentando la conectividad) que motiven a la ciudadanía a involucrarse en lo público.

Lo importante es que la participación tenga una buena base de información y esta sea accesible a todos los actores involucrados; que sea permanente, a lo largo del ciclo de vida del proyecto, no en un momento específico del mismo (como la titulación, el otorgamiento de las licencias ambientales o el uso de las regalías); que sea incluyente y exprese los intereses de los diferentes actores; en fin, que produzca resultados. La participación, además, debe ser una política de Estado y no el fruto de la voluntad discrecional de un gobierno; debe contemplar la diversidad étnica y cultural y permitir la discusión sobre el modelo de desarrollo y, eventualmente, de que los proyectos extractivos no sean ejecutados por decisión de los actores locales.

En ese tema, el gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Minas y Energía, y sus aliados políticos parecen quedarse solos, especialmente porque hay más vacilaciones que definiciones al respecto. Aunque a fines de 2018 el Ministerio expresó el interés de formular una política de participación ciudadana para el sector, los hechos tienden a señalar lo contrario. En efecto, los programas de relacionamiento con el territorio del Ministerio y sus Agencias adscritas, como se señaló, le apuestan al diálogo, no a la participación. Solo recientemente el Ministerio ha abierto la posibilidad de diseñar una estrategia de participación, complementaria de la de diálogo. Es algo que habrá que verificar en el inmediato futuro.

¿Cuál es el saldo neto de esta confrontación de bloques de actores en el desarrollo del sector y, en particular, en los resultados en materia de participación? La política de impulso al sector extractivo ha permanecido como prioridad del actual gobierno. Es más, el sector ha sido definido como punta de lanza de la recuperación económica del país, luego del impacto recesivo generado por la pandemia del Covid-19. El Ministerio de Minas y Energía priorizó 33 proyectos minero-energéticos que, según sus cálculos, sumarían una inversión de 35 billones de pesos y podrán generar cerca de 53.000 empleos. En el sector petrolero, la evidencia más clara de esa apuesta es la reglamentación de los proyectos piloto de investigación para la validación del *fracking* y su aprobación en el corto plazo como procedimiento para incrementar las reservas de petróleo mediante la explotación de los yacimientos no convencionales.

Los gremios se han sumado a esa apuesta del gobierno, no sin advertir la necesidad de mayores incentivos para la inversión y menores exigencias para la aprobación de proyectos. La ACM ha señalado, por ejemplo, las oportunidades de mercado para el carbón en países como China y Japón, que Colombia debería aprovechar teniendo en cuenta las grandes reservas del mineral que posee⁵⁸. Y ha reiterado la importancia de los nuevos proyectos de explotación de oro y cobre que le permitirían al país allegar nuevas rentas fiscales y diversificar su canasta exportadora, especialmente en el caso del cobre. Por su parte, la ACP ha respaldado al gobierno en su política de aprobación del *fracking* y se ha sumado a las peticiones para facilitar el cumplimiento de los trámites para la aprobación de los proyectos, entre ellos la realización de consultas por medios no presenciales (Peña, 2020).

La formulación de estas políticas y el respaldo brindado por las agremiaciones de la gran industria tienen lugar a sabiendas de que varios de los proyectos son rechazados por las comunidades de los territorios afectados, por ejemplo, el Proyecto de Minesa en Santurbán y el de la Anglo Gold Ashanti en el suroeste antioqueño, o el uso de la fracturación hidráulica en yacimientos no convencionales. Esa es la razón por la cual el

58 Este planteamiento, realizado en el ciclo de conversatorios organizado por Foro Nacional por Colombia sobre el impacto de la pandemia en el sector extractivo (julio de 2020), contrasta abiertamente con la tendencia en el mercado internacional a reducir la demanda de combustibles fósiles como parte de la política de transición energética en los países del primer mundo.

gobierno ha diseñado su estrategia de relacionamiento con el territorio, dirigida, como se señaló, a crear el ambiente propicio para la operación de esos proyectos. Las comunidades locales y otros actores (organizaciones sociales, expertos, etc.) han planteado sus argumentos en contra de su aprobación, pero el gobierno no parece escucharlos y, por el contrario, mantiene su propósito de sacar adelante esos y otros proyectos considerados por el Plan Nacional de Desarrollo como proyectos de interés nacional.

En suma, la confrontación entre los bloques de actores en torno a la gestión del sector se ha venido resolviendo en términos de relaciones de poder. En el actual esquema asimétrico de relaciones entre los actores para la toma de decisiones, el bloque pro-sector extractivo seguirá imponiendo su modelo, y al bloque crítico no le quedará otra alternativa que seguir empleando los medios a su alcance (instituciones participativas, litigio estratégico, movilización y protesta) para dar a conocer sus opiniones, tratar de frenar la ampliación de la frontera extractiva y poner en cuestión el modelo de desarrollo centrado en la explotación de los recursos naturales.

6. Balance final

En contraste con lo ocurrido con otros sectores de la gestión pública, el sector extractivo no fue dotado de instituciones participativas que garantizaran la construcción de consensos en torno a la explotación de los recursos naturales. Esto fue producto de un esquema de toma de decisiones altamente jerárquico en el sector, en el que las principales decisiones fueron concentradas en



Tomada de: Colprensa.

manos del gobierno nacional, con una notoria ausencia de la ciudadanía. Se fue imponiendo un imaginario, según el cual ni los gobiernos territoriales ni la ciudadanía tienen algo que decir sobre la explotación del subsuelo, siendo este de propiedad del Estado (léase “del Estado Central”). Dicho imaginario forma parte de una matriz cultural marcada por un autoritarismo social que excluye la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas.

Ante esta situación, las comunidades locales y organizaciones buscaron otras vías de relación con el Estado, entre las cuales tres tuvieron preferencia: la movilización y la protesta social; el litigio estratégico y, por último, el uso de mecanismos institucionales, como la consulta popular. Así, el sector extractivo vio incrementar las vías contenciosas, especialmente en la última década, lo que constituyó un reto político para el gobierno y para las empresas. Lo interesante

es que las comunidades acudieron a un amplio repertorio de acción combinando lógicas institucionales y de movilización, bajo una clave: que las vías utilizadas fueran útiles para el logro de los propósitos en cada caso. La eficacia parece ser entonces un criterio esencial para la selección del recurso a través del cual las organizaciones y sus bases sociales entablan relación con el gobierno central. No ha existido, en consecuencia, el dilema institucionalización/movilización. Se trata de visibilizar unos intereses, de relacionarse con otros actores para facilitar la construcción de acuerdos.

La acción ciudadana en contra de la actividad extractiva produjo inicialmente una reacción de rechazo del Estado, secundado por los gremios empresariales. Sin embargo, ante el empuje del movimiento social, el gobierno modificó su estrategia, proponiendo algunos programas de diálogo con las comunidades y sus representantes, incluso con los gobiernos locales. La voz y la acción ciudadanas llevaron a que el gobierno reconociera la necesidad de un esquema de gobernanza incluyente en el manejo del sector.

En este proceso jugó un importante papel la Corte Constitucional. Ha sido el vector de cambio en muchas de las conductas gubernamentales y en la definición de estrategias de algunos sectores ciudadanos. La Corte ha mostrado una línea jurisprudencial centrada en dos aspectos: de un lado, asegurar la armonía entre los principios de estado unitario y autonomía territorial como base para la definición de criterios de coordinación y concurrencia en el manejo de competencias

entre el Gobierno nacional y las entidades territoriales; de otro, la reivindicación de la participación ciudadana como ingrediente de la toma de decisiones en el sector. Ambos aspectos están estrechamente relacionados, pues la concertación entre el gobierno nacional y los gobiernos sub-nacionales para la decisión sobre proyectos extractivos pasa necesariamente por la consulta a la ciudadanía. Hay, pues, una unidad temática en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, a pesar de su decisión de invalidar las consultas populares como mecanismo para impedir el desarrollo de proyectos extractivos. No obstante, en esa misma sentencia la Corte reconoce el papel de la participación ciudadana en el sector y exhorta al Congreso a que expida una ley al respecto.

Sin duda, la Corte ha sido relevante para dar salida a la conflictividad del sector en la última década. Sus sentencias han sido un canal para establecer la articulación entre las dinámicas en el territorio y la orientación de la política pública en el nivel nacional. Aunque sectores del gobierno y del empresariado acusan a la Corte de estar supuestamente legislando sobre la materia, hay que reconocer que las sentencias expedidas en los últimos cinco años constituyen la principal guía para superar las discrepancias entre los diferentes actores del sector.

Sin embargo, un hecho preocupante del contexto nacional es el asesinato de líderes y lideresas sociales, especialmente desde que fue firmado el Acuerdo con las FARC-EP. Son más de 1.100 dirigentes asesinados en los últimos cuatro años,

un buen número de ellos vinculados a movilizaciones en torno a temas ambientales⁵⁹, extractivos y de derechos humanos. Muchos dirigentes sociales siguen trabajando por sus comunidades y su territorio, pero sienten temor por lo que les pueda suceder, especialmente porque la coincidencia entre las zonas de mayor frecuencia de los asesinatos y algunas áreas de explotación de recursos naturales. En varias de esas zonas, la salida de las FARC del territorio, luego de la firma del acuerdo de paz, ha producido una guerra entre grupos armados, mafias y otros actores armados ilegales, varios de ellos vinculados a la extracción ilícita de minerales, cuyo saldo es la muerte de líderes sociales. El Estado no les ha brindado garantías suficientes, ni tiene una estrategia sólida de protección de sus vidas, ni de presencia en el territorio, lo que constituye un freno al ímpetu participativo de comunidades que defienden sus derechos.

La reciente sentencia de la Corte Constitucional sobre las consultas populares abre una nueva fase de las relaciones entre los actores del sector, que estará marcada por el incremento de las tensiones sociales en zonas con alto potencial extractivo. Sin consulta popular y sin escenarios adecuados de participación ciudadana, las comunidades sociales no tendrán otra salida que la movilización y la protesta, por lo menos hasta que el Congreso regule la concertación entre el gobierno nacional y las

entidades territoriales, y reglamente los escenarios de participación ciudadana. Temas como la ampliación de la frontera extractiva, el uso del *fracking* para la extracción de gas y petróleo, la explotación de nuevos minerales, la concesión de beneficios tributarios a las empresas, la reforma al Sistema General de Regalías, entre otros, serán con seguridad los focos de la movilización en el futuro próximo.

Las tensiones se mantienen. Es una disputa social y política que se refleja en el campo narrativo y en la práctica. El litigio estratégico, las acciones de resistencia, la apertura de canales de diálogo entre el gobierno y la ciudadanía, el afán del empresariado para obtener la “licencia social” para sus proyectos y las demás acciones desplegadas por los diferentes actores tienen como telón de fondo una disputa en el campo simbólico y narrativo. El gobierno y los empresarios proponen una lectura positiva de la actividad extractiva como fuente de empleo, desarrollo y mejores condiciones de vida para la población en el territorio y para el país en general, advirtiendo al país sobre el daño que puede causar la reducción de la actividad (pérdida de empleo y de recursos a través de los impuestos y las regalías). Las organizaciones ambientalistas y de derechos humanos, los grupos étnicos y los sectores comunitarios, por su parte, insisten en los impactos negativos de la explotación de los recursos del subsuelo (ambientales, sociales y económicos), se identifican como defensores del territorio y sus recursos, y reivindican el derecho a participar en las decisiones que afectan su territorio.

59 Según el informe de Global Witness, Colombia ocupó en 2019 el primer lugar en asesinato de líderes ambientalistas, junto con Filipinas, con 64 dirigentes asesinados.

En materia de participación, la brecha sigue siendo amplia: el bloque pro-extractivo, en cabeza del gobierno nacional, le apuesta a una estrategia de control: controlar el alcance y los resultados de los procesos institucionales de participación; prevenir y controlar la conflictividad; mantener controlados los procesos de relacionamiento con el territorio para que se conviertan en herramientas de legitimación del sector; controlar las autoridades locales para que se acojan a las orientaciones del gobierno nacional; controlar el diálogo, de manera que no se ponga en cuestión el modelo de desarrollo.

Sin embargo, dicho control parece ser cada vez menos posible, pues las comunidades y sus organizaciones han adquirido conocimiento y capacidades, y tienen a su alcance un repertorio de recursos variado que les permite entablar una relación cada vez menos asimétrica con sus interlocutores empresariales e institucionales. Para esas comunidades y sus líderes las palabras claves son otras: el diálogo y la participación. Dialogar para conocer lo que piensan sus interlocutores; dialogar para formular sus propias visiones del mundo y las correspondientes propuestas de manejo del sector; dialogar para reconocerse como diferentes; dialogar para construir acuerdos a partir de la diferencia; dialogar para participar e incidir en las decisiones relacionadas con el sector; para abrir el horizonte de la deliberación y erradicar las fórmulas binarias del “todo o nada”. Las articulaciones sociales son cada vez mayores, incluso con algunas autoridades locales. Esto constituye un vector de empoderamiento que anima a esos sectores a proponer y, si es

el caso, resistir para luego negociar e incidir en los diseños de política pública.

El punto crucial que separa a los dos bloques parece ser la premisa impuesta por el gobierno en su relacionamiento con los demás actores: el modelo no se discute. Es una línea roja que se ha interpuesto en la relación y que aleja la posibilidad de buscar alternativas al modelo que reconozcan el aporte del sector, a la vez que pongan de presente los límites que tiene en razón de sus impactos económicos, sociales y ambientales. El bloque crítico se sitúa en otra órbita: insiste en la necesidad de iniciar un diálogo genuino, de iguales, entre los distintos actores (Estado, empresa, ciudadanía) para discutir el modelo y ponerlo a prueba frente a otras alternativas inspiradas en conceptos como los de desarrollo humano y sostenible o los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Pero advierte al mismo tiempo sobre la necesidad de abrir canales de participación expeditos que permitan convertir los acuerdos convenidos en el diálogo en políticas públicas que benefician a todos los actores, no solo a uno de ellos.

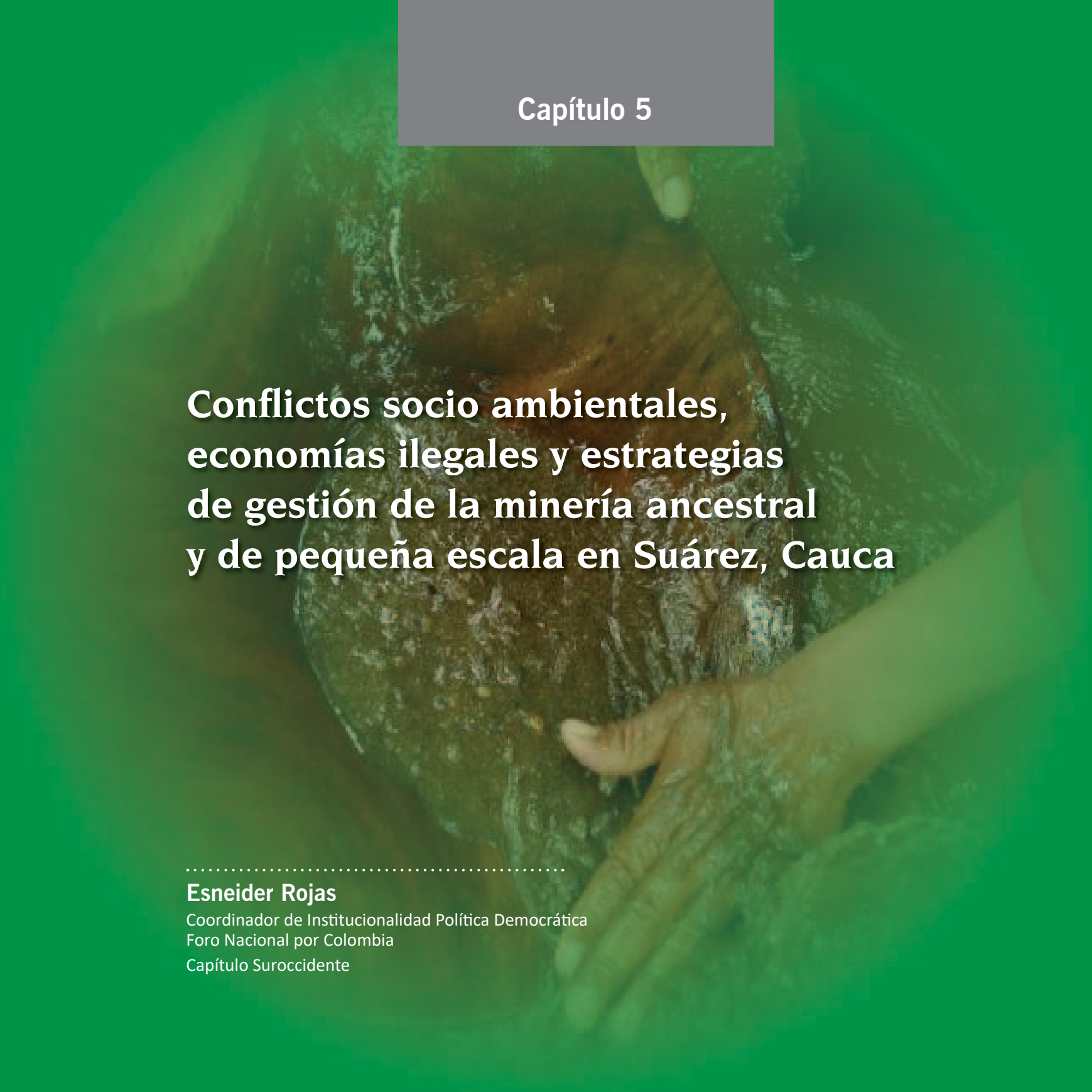
Bibliografía

ANH (2020). *El Estado en el territorio. Una estrategia para la coordinación de la actividad del sector de hidrocarburos con las comunidades y el medio ambiente*. Bogotá.

ANM (s.f.). *Estrategia social pertinente y sostenible para el sector minero*. Bogotá: ANM.

ANM (2018). *Términos de referencia para la construcción de los planes de gestión social*. Bogotá.

- Corporación Transparencia por Colombia (2017). *Mapa de riesgos de corrupción. Otorgamiento de títulos mineros y licencias ambientales*. Bogotá: Corporación Transparencia por Colombia.
- Foro Nacional por Colombia (2019). *El Sector Extractivo en Colombia 2018*. Bogotá: Foro Nacional por Colombia.
- GAITAN, Laura, Martínez, Mario, Pérez, Paulo y Velásquez, Fabio (2011). *El Sector extractivo en Colombia*. Bogotá: Foro Nacional por Colombia.
- GDIAM (2016). *Propuestas para una visión compartida sobre la minería en Colombia*. Bogotá: GDIAM.
- GDIAM (2020). *Por una minería incluyente en Colombia: Propuestas del Grupo de Diálogo sobre Minería en Colombia*. Bogotá: GDIAM.
- Jiménez, Luis Felipe, Simbaqueba, Juan S. y Peña, Juliana (2019). “Participación Ciudadana en el Sistema Nacional Ambiental. Elementos y propuestas para el fortalecimiento del Sistema en materia participativa”. En: *Foro Debates*. N° 10. Bogotá: Foro Nacional por Colombia.
- Leal, F. y Dávila, A. (1990). *Clientelismo. El sistema político y su expresión regional*. Bogotá: Tercer Mundo y Universidad Nacional.
- Martínez, Mario (2020). “El sector extractivo en la economía nacional en tiempos de pandemia”. En *El Sector Extractivo en Colombia 2019-2020*. Bogotá: Foro Nacional por Colombia (próxima publicación).
- Martínez, Mario, Peña, Juliana y Jiménez, Luis Felipe (2018). *El Sector Extractivo en Colombia 2017*. Bogotá: Foro Nacional por Colombia.
- Ministerio de Minas y Energía (2018). *Estrategia de relacionamiento territorial del sector minero energético “Todos cabemos”*. Bogotá, Oficina de Asuntos Ambientales y Sociales (mimeo).
- Peña, Juliana (2017). “Los fallos de la corte constitucional sobre minería: una nueva y necesaria pauta para el desarrollo del sector”. En: *Boletín Foro Municipal*. N° 68. Bogotá. Foro Nacional por Colombia. Abril.
- PNUD (2017). *Estrategia Territorial de Hidrocarburos. Balance y lecciones aprendidas. Documento de Sistematización*. Bogotá: PNUD.
- Rodríguez, Gloria A. y Muñoz, Lina (2009). *La participación en la gestión ambiental: un reto para el nuevo milenio*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Ruano de la Fuente, José Manuel (2002). “La gobernanza como forma de acción pública y como concepto analítica”. Ponencia presentada al VI Congreso Internacional del CLAD. Lisboa. Disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043411.pdf>
- Velásquez, Fabio (2018). “Colombia: Participación de las colectividades territoriales en la gestión del sector extractivo”. Ponencia presentada en el Congreso de LASA. Barcelona.
- Velásquez, Fabio y González, Esperanza (2003). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Bogotá: Fundación Corona.
- Velásquez, F. y otros (2009). *Las otras caras del poder. Territorio, conflicto y gestión pública en municipios colombianos*. Bogotá: Foro Nacional por Colombia y GTZ.
- Velásquez Fabio, González Esperanza, Martínez, Mario, Peña, Juliana, Arévalo, Julián, Vargas, Juan Camilo (2020). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? 2003-2018, Tres tomos*. Bogotá: Foro Nacional por Colombia.



Capítulo 5

Conflictos socio ambientales, economías ilegales y estrategias de gestión de la minería ancestral y de pequeña escala en Suárez, Cauca

.....
Esneider Rojas

Coordinador de Institucionalidad Política Democrática
Foro Nacional por Colombia
Capítulo Suroccidente

La minería es una de las principales actividades económicas del municipio de Suárez y es considerada por los pobladores como una práctica ancestral. Según Ararat y otros (2013), la minería se realiza desde que los primeros habitantes negros que llegaron a la región en el siglo XVI se asentaron sobre las riberas del río Ovejas y Cauca. Para una lideresa entrevistada, *“la minería yo la hago desde muy niña, porque mis padres me inculcaron desde muy pequeña, uno la lleva en la sangre. De que yo recuerde mis abuelos, mi madre eran mineros, son tres generaciones de que yo recuerde trabajamos en la minería”*¹. La minería es una actividad ligada a la vida de los pobladores y a sus territorios, y, por ende, define la dinámica social, los conflictos y la gestión de los mismos en el municipio.

El contenido del presente capítulo se apoya en la experiencia de trabajo de Foro Suroccidente en Suárez y en una investigación basada en el análisis de documentos y la realización de cinco entrevistas a actores involucrados en la cuestión minera de Suárez. Su propósito es dar cuenta los conflictos asociados a la minería y la gestión de los mismos en cabeza de los diferentes actores del municipio relacionados con la actividad.

El texto incluye cuatro apartados, el primero de los cuales plantea una contextualización de la minería en el departamento del Cauca y en el norte del Cauca, con especial énfasis en el municipio de Suárez. El segundo caracteriza los conflictos mineros en torno economías ilegales, con-

flictos socio ambientales y los que se han tejido entre los actores. El tercer apartado hace alusión a la gestión de los conflictos por los diferentes actores (la alcaldía municipal, las autoridades étnicas, las asociaciones mineras y aliados externos representados por ONG y universidades). Por último, se presentan los principales hallazgos del proceso de investigación.

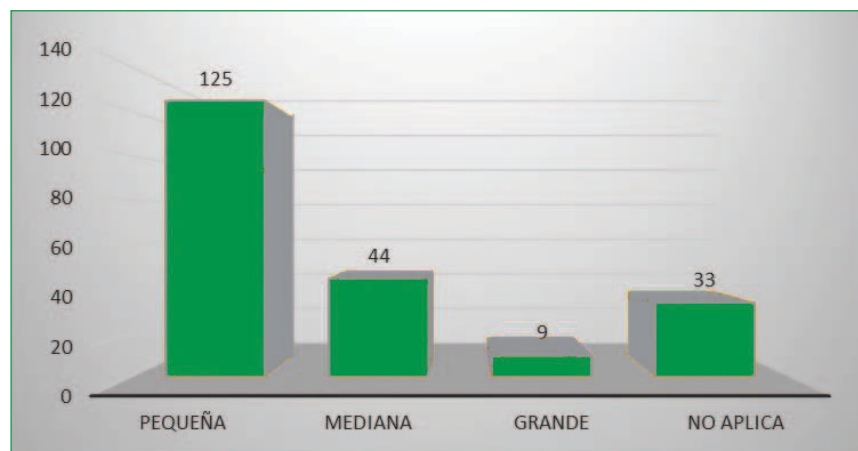
1. La minería en el departamento del Cauca y Norte del Cauca

La Agencia Nacional Minera (ANM) reporta para el departamento del Cauca 211 títulos mineros vigentes, de los cuales 197 se encuentran activos, 9 suspendidos y 5 títulos en proceso de liquidación (2020). Del total de títulos, 33 corresponden a minerales relacionados con oro y sus asociados, cobre, carbón, piedras preciosas, bauxita, níquel, hierro y cobalto. Para el norte del Cauca se reportan 15 solicitudes de minerales de la cuales 11 corresponden a títulos para la explotación de oro y sus asociados y 4 títulos para la extracción de carbón. La producción minera de Oro y Plata en el departamento proviene principalmente de los municipios de Timbiquí, López de Micay, Guapi, Patía, el Tambo, Bolívar, La Vega, Santander de Quilichao, Suárez y Buenos Aires.

Un estudio de caracterización minera adelantado por la Alianza por la Minería Responsable (ARM) (2020), establece el inventario de títulos en pequeña, mediana y gran escala de la minería, como se muestra en la siguiente gráfica. La pequeña y la mediana minería en el departamento

1 Entrevista a una lideresa minera. Sénides Locumí, 07 de septiembre del 2020.

Gráfica 1. Departamento del Cauca: Escala minera, 2020



Fuente: Basado en información de ANNA minería de la ANM, adaptado por ARM 2020

representan el 80% del total de los títulos otorgados. De los 211 títulos, 30 corresponden a oro y minerales asociados, cobre y níquel, con un área total de 281.881 hectáreas. La categoría “no aplica” corresponde principalmente a títulos de materiales de construcción.

Según el Catastro Minero (2020), en el departamento del Cauca se registran un total de 557 solicitudes vigentes, de las cuales 329 corresponden a minerales relacionados con oro y sus asociados, cobre, carbón, piedras preciosas, bauxita, níquel, hierro y cobalto. En el caso del norte del Cauca se reportaron 44 solicitudes de minerales, de la cuales veinte corresponden a solicitudes de explotación de oro y sus asociados, y catorce para la explotación de cobre. De esta manera, el Cauca se sumó al boom minero de las dos últimas décadas².

2 “Desde el año 1990 hasta el 2001 fueron entregados en el país 1.889 títulos mineros, mientras que entre el 2002 y el 2009

La ANM reporta aprobados 24 título mineros, relacionados principalmente con la extracción de

la cifra se incrementó a 7.869 concesiones correspondientes a 4.839.149 hectáreas y veinte mil solicitudes en trámite. En mayo de 2009 se encontraban solicitadas casi 40 millones de hectáreas (casi 35 % del territorio nacional), lo que da cuenta de un importante crecimiento del interés por las actividades mineras y extractivas en Colombia” (Rudas, 2011, 213, citado por Valencia y Nieto (2019). Esta situación coincidió con el aumento de los precios internacionales de los minerales y la entrada de China a la Organización Mundial del Comercio (Cruz Vieyra et al., 2019). El boom minero incentivó la llegada de capitales extranjeros al país y, con ello, la titulación de vastos territorios de importancia ecológica y cultural, especialmente para las comunidades indígenas, campesinas y afrodescendientes, consolidando de esta manera la relación directa entre el aumento de la demanda global de minerales y el incremento de los precios de los metales. Esta situación afectó directamente a las comunidades rurales con problemáticas ambientales, sociales y económicas. En el Cauca, esta tendencia estuvo atravesada por la presencia de la minería ilegal, así como también por el aumento de conflictos socio ambientales en las regiones del norte, el Pacífico y el sur del departamento.

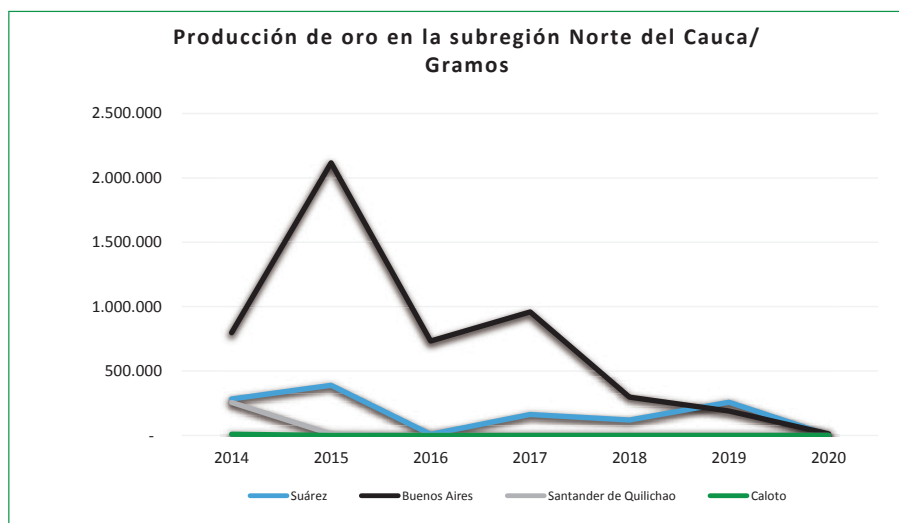
oro, plata y sus asociados en los municipios de Buenos Aires, Santander de Quilichao, Caldono, Corinto y Suárez. La tabla 1 relaciona los títulos otorgados en los primeros cuatro municipios, para el caso del municipio de Suárez se abordará de forma detallada en el siguiente apartado.

Tabla 1. Títulos mineros otorgados a empresas y estado jurídico en el Norte del Cauca

Nº	Municipio	Empresa	Código expediente	Estado jurídico	Modalidad actual	Minerales	Fecha de creación
1	Buenos Aires	Cooperativa Multiactiva Unión De Mineros	19141	Título vigente en ejecución	Licencia de explotación	Oro y plata	04/04/2012
		Caracas Viveros María Cénide Viveros Salomé Caracas	HDH-121	Título vigente-en ejecución	Contrato de concesión (I 685)	Carbón	30/10/2008
		Cementos Argos S.A Ocean Coal S.A.S.	DER-151	Título vigente-en ejecución	Contrato de concesión (I 685)	Carbón	31/12/2009
		Carboneras San Francisco S.A.S.	GLM-111	Título vigente-en ejecución	Contrato de concesión (I 685)	Carbón	06/11/2008
2	Santander de Quilichao	Anglogold Ashanti Colombia S.A. Sociedad Exploraciones Northern Colombia S.A.S.	GDI-116	Título terminado-en proceso de liquidación	Contrato de concesión (I 685)	Cobre Plata Platino Mineral de molibdeno Asociados Mineral de Zinc Oro	03/06/2009
3	Caldono	Anglogold Ashanti Colombia S.A. Sociedad Exploraciones Northern Colombia S.A.S.	GDI-116	Título terminado-en proceso de liquidación	Contrato de concesión (I 685)	Cobre Plata Platino Mineral de Molibdeno Asociados Mineral de Zinc Oro	03/06/2009
4	Corinto	Ciro Rubén Ruiz Ortiz Angela Maria Ruiz Otero Cóndor Precious Metals S.A.S	JBM-14171X	Título vigente-en ejecución	Contrato de concesión (I 685)	Oro Asociados	22/12/2009

Fuente: Elaboración propia con base en la información que reporta el Catastro Minero, 2020

Gráfica 2. Producción de oro en el Norte del Cauca



Fuente: elaboración propia con base ANM – Mapa de regalías 2020.

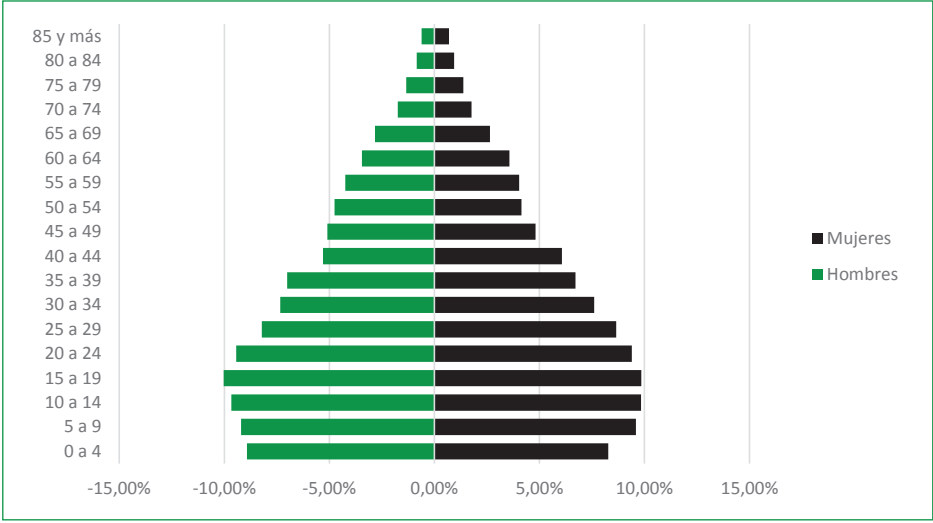
Municipios como Padilla, Guachené, Caloto, Jambaló, Miranda, Toribío, Villa Rica, Puerto Tejada, no reportan registro en el catastro minero. Es relevante mencionar que, en el caso de los municipios de Caldone y Santander de Quilichao, los títulos otorgados a AngloGold Ashanti Colombia S.A. y Sociedad Exploraciones Northern Colombia S.A.S están en proceso de liquidación.

Según el Departamento Nacional de Planeación (2020), en los últimos cinco años los municipios productores son Suárez, Buenos Aires, Santander de Quilichao y Caloto; sin embargo, los municipios de Santander de Quilichao y Caloto tan solo reportaron hasta el año 2015. Entre 2012 y 2013 Santander de Quilichao informó una producción de 963 kilogramos de oro, acumulando en cuatro años un total de 1.229 kilogramos.

La producción de oro en el Norte del Cauca muestra un descenso desde el 2015 con una producción que rondó los 2.516 kilogramos; en 2017, la producción fue de 1.121 kilogramos, y en 2018 y 2019 la producción cayó a 418 y 447 kilogramos, respectivamente. Este comportamiento es similar al reportado en el nivel nacional en el que la producción de oro disminuyó en esos mismos años³.

3 “El precio del oro aumentó cerca de 2,5 veces desde 2005 hasta el primer pico que ocurrió en 2008. Luego de una leve caída en 2009 (este metal se utilizó como reserva de valor durante la crisis financiera internacional), siguió una trayectoria ascendente hasta alcanzar un máximo histórico en 2011 y situarse en 1.800 dólares la onza (4,5 veces el precio de 2005). Posteriormente, se observó una tendencia leve a la baja que se volvió abrupta en 2013: hacia finales de 2015, el precio había llegado a unos 1.000 dólares la onza. Por último,

Gráfica 3. Pirámide de población 2018



Fuente: Elaboración propia a partir de DANE, 2018.

2. Minería ancestral, artesanal y de pequeña escala en Suárez

El municipio de Suárez se encuentra ubicado al noroccidente del departamento del Cauca. Tiene una extensión de 389,87 km², de los cuales 386,30 km² corresponden al área rural y 3,57 km² al área urbana. Acunado por la cordillera occidental, cuenta con siete ríos: Cauca, Ovejas, Marilopito, Damián, Inguitó, Asnazú y Mari López; y con las Quebradas El Chupadero, La Chorrera, Los Pasos, Los Morados, La Laja, El Danubio y San Miguel. Políticamente el municipio está dividido en ocho corregimientos: Mindalá, La Toma, Asnazú, Betulia, Agua Clara, Robles, Bella Vista y La Meseta.

hacia fines de 2016, el precio se estabilizó en torno a 1.200 dólares la onza. (Sánchez. R y Lewinsohn J., 2019, p.89)

El Censo Nacional de Población y Vivienda del DANE 2018 indica un total de 19.624 habitantes, de los cuales 9.900 son hombre y 9.724 mujeres. La pirámide poblacional muestra que el rango de edad más sobresaliente se ubica entre los 10 y 29 años, lo cual indica una población adolescente y joven que demandan servicios de educación, cultura y fuentes de empleabilidad en la siguiente década.

El 29,2 % de la población se localiza en la cabecera municipal, 6,6 % en los centros poblados y el resto en la zona rural dispersa. El 51,7 % de la población se identifica como afrodescendiente, mientras la población indígena representa el 20,6% de la población total. Es decir, el 72,3 % de la población se auto-reconoce como población étnica.

Organización social y minera⁴

Las organizaciones más importantes en Suárez son la Asociación de Juntas de Acción Comunal, los Consejos Comunitarios, el Cabildo indígena Cerro Tijeras, las Mujeres del corregimiento de La Toma, la Asociación de Trabajadores Campesinos de la Cordillera del Municipio de Suárez, y las Mujeres Afrodescendientes. A continuación, se detallan aquellas que tienen incidencia en el tema minero y/o ambiental.

Los Consejos Comunitarios tienen un amplio reconocimiento en el municipio y han centrado gran parte de su labor en la defensa de la propiedad colectiva. Actualmente existen ocho consejos reconocidos como autoridades étnicas: Mindalá, Pureto, Bellavista, Brisas de Mary López, Meseta, La Toma, Piedra Pintada y Aganche Urbano. Se destaca el Consejo comunitario de La Toma por su lucha organizativa y las acciones colectivas realizadas a nivel regional y nacional, en defensa del territorio y de la minería ancestral a través de la movilización social y de estrategias jurídicas, con el apoyo de la Asociación de Consejos Comunitarios del Norte del Cauca, ACONC.

La Asociación Agrominera Unidad de Mindalá (AGROMIN) con 27 integrantes entre hombres y mujeres, la Asociación de Mujeres Seleccionadoras y Luchadoras por la Paz (Asomuselupaz),

integrada por 57 mujeres legalmente constituidas, y la Asociación de Mujeres Afrodescendientes de Yolombó pertenecientes al consejo comunitario de la Toma, se han destacado por su lucha en defensa de la vida y los territorios ancestrales; la autonomía sobre el territorio de comunidades negras; la garantía de derechos fundamentales y la minería artesanal.

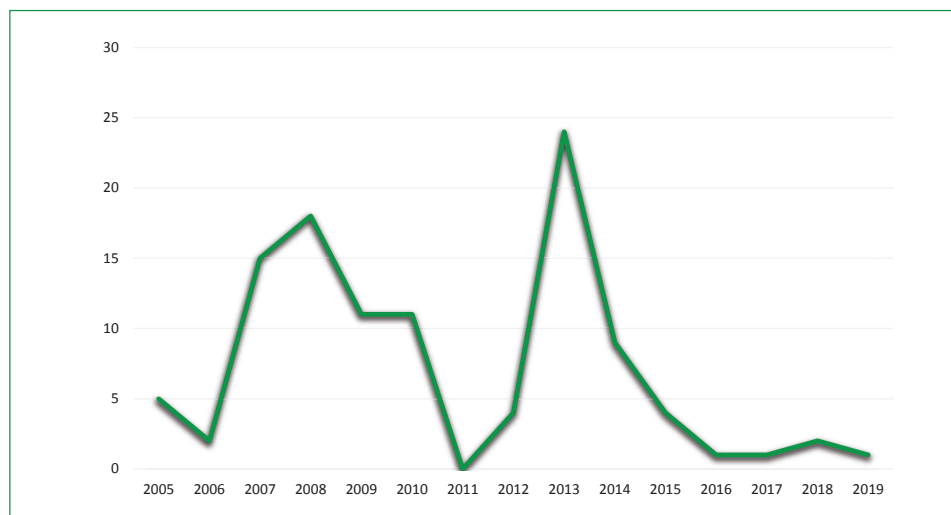
La Cooperativa de Mineros de Suárez es una agremiación de mineros artesanales y de pequeña escala. Se encuentra en proceso de solicitud de ocho títulos mineros en la modalidad de Área de Reserva Especial Declarada. Trabaja de manera articulada con la Oficina de Asuntos Mineros de la alcaldía municipal en temas relacionados con la formalización de sus actividades y el cumplimiento de las normas existentes para garantizar la comercialización de oro.

El Cabildo indígena Cerro Tijeras, autoridad indígena del pueblo Nasa, preconiza la autonomía y defensa del territorio, la garantía de derechos fundamentales de seguridad frente a los actores armados presentes en sus territorios y la consulta previa libre e informada. En la actualidad, cuenta con más de cuatro mil personas en los listados censales del municipio.

Solicitudes y titulaciones mineras en Suárez

Según la ANM, en las dos últimas décadas las solicitudes para contratos y concesiones mineras suman un total de ciento tres, con un área total de 38.990 hectáreas, de las cuales treinta y cinco solicitudes están relacionadas con metales como oro, plata y platino, requeridos por

4 Se entiende por organización social una expresión de la sociedad civil organizada en el nivel comunitario, municipal o sectorial que tiene una representación legítima y legal ante la población, las instituciones y comunidad en general.

Gráfica 4. Suárez: solicitud de contratos y concesiones mineras 2005-2020

Fuente: Elaboración propia con base en el Catastro Minero. Consultado el 05 de septiembre del 2020, en <http://www.cmc.gov.co:8080/CmcFrontEnd/consulta/index.cmc>

multinacionales⁵. La gráfica 4 muestra el ritmo de solicitudes en el municipio, el cual inicia en el 2005 y tiene sus mayores picos registrados entre los años 2007, 2008 y 2013 con 15, 18 y 24 títulos solicitados, respectivamente.

De las treinta y cinco solicitudes mineras requeridas por grandes empresas o multinacionales, veintidós fueron archivadas (liberación de área, desistidas y rechazadas), de las cuales catorce pertenecían a las multinacionales Anglogold Ashanti Colombia S.A. y tres a Anglo American Colombia Exploration S.A.; las restantes solicitudes, actualmente vigentes, se encuentran a nombre de Anglo American Colombia Exploration S. A.

5 En estos datos no contabilizamos las solicitudes que están registradas por personas naturales o que se consideran solicitudes de pequeña escala.

(cinco solicitudes), Anglogold Ashanti Colombia S.A. (tres), Nacional de Minerales y Metales SAS (dos), Majaguo SAS y Sociedad Cactus Som.

En la plataforma de catastro minero se encuentran registrados veinte títulos mineros otorgados en el municipio, de los cuales ocho títulos están activos y tienen una extensión de 1.949 hectáreas para la explotación de oro y carbón.

La tabla 2 muestra la totalidad de títulos y se resalta los otorgados a la Anglogold Ashanti Colombia S.A. (tres títulos), a la Anglo American Colombia Exploration S.A. (dos) y a Mineros Global Ltda., los cuales se encuentran suspendidos, ya sea porque fueron liquidados, caducaron o la empresa renunció a los mismos.

Actualmente, la producción en el municipio se realiza a través de la minería de subsistencia o de

Tabla 2 Títulos mineros otorgados en Suárez

Titular	Fecha de contrato	Estado	Área/ha
Jesús Sarria	5/11/2000	Título vigente en ejecución	99,6
Alfredo Díaz Durán	7/01/2003	Título vigente en ejecución	6,9
Anglogold Ashanti Colombia S.A.	3/09/2009	Título terminado en proceso de liquidación	332,5
Miguel Antonio Carabalí	20/07/2009	Título vigente en ejecución	37,9
Raúl Fernando Ruiz	08/08/2006	Título vigente en ejecución	314,5
Eusebio Locumí	20/12/2007	Título vigente en ejecución	15,9
Alonso Giraldo Vargas	15/05/2009	Título vigente en ejecución	10,01
Anglo American Colombia Exploration S.A.	7/07/2006	Título terminado en proceso de liquidación	1999,2
Mineros Global Ltda.	1/03/2007	Título terminado - caducado	7,9
Anglogold Ashanti Colombia S.A.	12/08/2009	Título terminado - renuncia	1054,5
Andres Rendle	9/05/2008	Título vigente en ejecución	1717,14
Eusebio Locumí	20/12/2007	Título vigente en ejecución	9,16
Hernando David Ruiz	26/06/2009	Título vigente en ejecución	44,2
Sergio Andres Gomez	30/06/2009	Título vigente en ejecución	125
Anglo American Colombia Exploration S.A.	07/07/2006	Título terminado en proceso de liquidación	1999
Anglogold Ashanti Colombia S.A.	3/09/2009	Título terminado en proceso de liquidación	17,16
Carboneras San Francisco S.A.S	11/02/2009	Título vigente en ejecución	76

Fuente: Agencia Nacional de Minera – Catastro Minero. Consultado el 05 de septiembre del 2020, en <http://www.cmc.gov.co:8080/Cmc-FrontEnd/consulta/index.cmc>

pequeña escala. En 2020, tenían permiso siete títulos para la extracción de oro. Además, existen siete entables o plantas de beneficios utilizados por mineros tradicionales o mineros asociados en el municipio y que actualmente se encuentran activos. Según el informe de la Alianza por una Minería Responsable (2020), de los entables identificados cuatro utilizan mercurio en el

proceso de separación entre el material que contiene oro y materiales con poca concentración del mineral, para luego aplicar mercurio (Tabla 3).

El ministerio de Minas y Energía estableció mediante Resolución 40103 de 2017 los volúmenes máximos de producción mensual y anual para la minería de subsistencia: un promedio

Tabla 3 Relación de los entables o plantas existentes en el municipio

Nombre del propietario o entable	Vereda	Proceso realizado	Estado	Mineral	Planta / entable
Álvaro Lucumí	Tamboral	Concentración gravimétrica	Activa	Oro	Planta
Jhon Jairo Guerrero (El profe)	Maraveles	Concentración gravimétrica	Activo	Oro	Planta
El Negro	La Turbina	Molienda (cocos) + mercurio	Activa	Oro	Entable
Hugo guerrero	Maraveles				
NR	El Desquite	Molienda (cocos) + mercurio	Activa	Oro	Planta
El Tierno	La Turbina	Molienda (cocos) + mercurio	Activa	Oro	Entable
Pendiente	La Turbina	Molienda (cocos) + mercurio	Activa	Oro	Entable
La Estrella	La Estrella	Concentración gravimétrica	Activa	Oro	Planta
La Gelima	La Toma		Activa	Oro	Entable
El Silencio	La Toma		Activa	Oro	Entable
Esperanza	La Toma		Activa	Oro	Entable

Fuente: Alianza por una Minería Responsable, 2020

mensual de 30 gramos y una producción anual máxima de 420 gramos. Según los datos de la ANM, en el municipio de Suárez había, en agosto de 2020, sesenta y seis personas inscritas en la minería de subsistencia, entre las que se encuentran barequeros y chatarreros en la explotación de oro. Una parte de esa minería se realiza a boca de mina, lo que quiere indica que tan sólo se aprovecha el desecho que deja la explotación de las pequeñas minas de socavón⁶. La actividad se desarrolla en La Zona del Embalse Corregimiento de Mindala; Veredas La

Turbina, Tamboral, Miravalle, Pueblo Nuevo y Maraveles; Corregimiento de La Toma; Veredas Yolombo y La Toma; Corregimiento de La Betulia; Veredas La Estrella y El Diviso; Corregimiento de Agua Clara Canelar; Vereda Matecaña y El Corregimiento de Los Robles; Vereda La Cabaña y Altamira. Es importante tener en cuenta que hay comunidades que todavía realizan actividades mineras aluviales en las que se destacan las veredas de: Portugal, Asnazú, Yolombo, La Toma y Gelima. (PDM 2020-2023, 2020., p.20).

3. Los conflictos mineros

“El problema estriba en que todo conflicto puede adoptar un curso constructivo o destructivo y por lo tanto la cuestión no sólo es eliminar o prevenir el conflicto sino saber asumir dichas situaciones conflictivas y enfrentar a ellas con los recursos suficientes para que

6 Si bien en el municipio se realiza minería de socavón, que puede ser clasificada como minería de subsistencia o pequeña minería, ésta no se encuentra reportada ante las entidades competentes, y por parte de las autoridades locales no se ha adelantado un censo minero que ofrezca un panorama real y actualizado de la producción de oro.

todos los implicados en dichas situaciones salgamos enriquecidos. Los conflictos estructurales son causados por estructuras opresivas de relaciones humanas.

“Estas estructuras están configuradas muchas veces por fuerzas externas a la gente en conflicto. La escases de recursos físico o autoridad, condicionamiento geográficos (...) promueven con frecuencia conductas conflictivas.

“Conflicto de intereses: resultan cuando una o más partes creen que para satisfacer sus necesidades, deben ser sacrificadas las del oponente. Los conflictos fundamentados en intereses ocurren acerca de cuestiones sustanciales (dinero, recursos físicos, tiempo, etc.) (...) Para que se resuelva una disputa basada en intereses (...) Deben de haberse tenido en cuenta y/o satisfecho un número significativo de los intereses de cada una de las partes” (Álzate, 2013, p. 5-6).

Conflictos de la minería ancestral y de subsistencia con mineros foráneos

Uno de los conflictos más visibles que tuvo lugar en Suárez fue la aparición de la extracción ilegal de oro en 2008, con cobertura en otros municipios, como Santander de Quilichao y Buenos Aires. La explotación se hizo con retroexcavadoras, motobombas, dragas y el uso indiscriminado de químicos y explosivos, imponiendo una minería mecanizada, contraria a la minería ancestral y artesanal que se realizaba en la zona.

“Hacia el año 2008, los retro entraron al Norte del Cauca por el río Quinamayó, en el municipio de Santander de Quilichao, y pronto se extendieron a otros municipios como Suárez. En un artículo de prensa se referían de la

siguiente manera a esta entrada de los retro: “[...] un minero llamado Alberto descubrió que los terrenos junto al río Quinamayó estaban llenos de oro” (Restrepo 2017).

De esta manera, actores externos de diferentes departamentos llegaron y se ubicaron en el Río Ovejas y afluentes, en las veredas del Portugal, Asnazú y Gelimá, establecieron entables mineros o plantas de beneficio sobre algunos ríos o quebradas, trayendo consigo problemáticas sociales, ambientales y violencias de diferentes tipos. La presencia ilegal de actores externos en ríos y quebradas de la subregión Norte del Cauca generó conflictos relacionados con la imposición de un modelo de extracción de oro ilegal y altamente mecanizado frente a la minería artesanal y ancestral realizada por los pobladores, principalmente afrodescendientes.

Ese tipo de minería, en cabeza de actores externos y, luego, de población local, transformó el entorno natural y ocasionó diversos tipos de afectaciones ambientales: i) afectación del aire y el agua por el uso del mercurio en la extracción de oro; ii) contaminación del río por el lavado del oro y el vertimiento de lodo; iii) desperdicio de grandes cantidades de agua durante la extracción del metal; y iv) La tenencia y uso del suelo para realizar actividades de extracción minera en el Río Ovejas.

La intervención del territorio por actores externos y la titulación de grandes zonas para la extracción mineral por parte del gobierno nacional generaron en el municipio conflictos entre actores ajenos al territorio e integrantes de las

comunidades que reivindican la titulación colectiva y el derecho al territorio como un lugar para el cuidado de la vida.

Movilización local con impacto nacional de las mujeres: la movilización de los turbantes

En este contexto, se iniciaron dos movilizaciones lideradas por mujeres del corregimiento de La Toma en defensa del territorio ancestral minero y el recurso hídrico. La primera ocurrió en 2014, cuando un grupo de mujeres incautó maquinaria pesada que estaba siendo utilizada por personas ajenas al territorio para desarrollar actividades de extracción de oro en el río Ovejas. La segunda tuvo lugar en el mismo año, como consecuencia de la anterior, bajo el liderazgo de mujeres afrodescendientes que se movilizaron “por el cuidado de la vida y el territorio ancestral”.

La iniciativa partió de la vereda Yolombó, corregimiento de La Toma, hasta Bogotá para exigirle al gobierno nacional el cumplimiento de lo ordenado por la Corte Constitucional a través de la Sentencia T-1045A de 2010, que insta a la realización de la Consulta Previa libre e Informada ante el conflicto que generó el otorgamiento de una licencia a Héctor Jesús Sarria para la explotación de oro en el corregimiento. A esta iniciativa se unieron mujeres de los municipios de Suárez, Buenos Aires, Guachené, Santander de Quilichao, Puerto Tejada y Caloto⁷.

7 “Durante el 2014, la comunidad de la vereda Yolombó en el municipio de Suárez, Cauca, evidenció que mineros foráneos iniciaban actividades de extracción de oro a orillas del río Ovejas, única fuente de agua potable, lugar de recreación y

Como resultado de las movilizaciones de las mujeres y la presión de organizaciones locales y regionales, en 2015 la maquinaria, principalmente retroexcavadoras, desapareció de los municipios, al igual que la multitud de barequeros que habían llegado en busca del metal preciado. Sin embargo, en varias zonas se implementó una minería de socavón con barequeros que se quedaron en los municipios trabajando en actividades agrícolas, para luego, una vez se calmaron los conflictos y la presión del gobierno, retomar actividades mineras.

La lucha de las mujeres mineras ha continuado en defensa del territorio y la conservación del medio ambiente a través del fortalecimiento de organizaciones locales. Actualmente existen tres organizaciones mineras conformadas y lideradas por mujeres; asimismo, han acumulado conocimiento y capacidades sobre normatividad minera, afectaciones que genera la actividad minera e incidencia pública. El derecho a la consulta previa libre e informada y la defensa de la minería ancestral o de subsistencia siguen siendo su principal bandera de lucha.

Cultivos de uso ilícito, minería ilegal y grupos armados criminales

La firma del Acuerdo de Paz entre el gobierno nacional y las FARC-EP en 2016 permitió un leve desescalamiento del conflicto armado y, con ello, una expectativa y un ambiente de paz. Sin

fuelle de subsistencia y espacio para la práctica ancestral de la minería desde mediados del siglo XVII” Mina C, et al. (2015).

embargo, en los últimos tres años la violencia se incrementó como consecuencia del surgimiento de nuevas estructuras armadas ilegales, del aumento de cultivos de uso ilícito y del antecedente de minería ilegal en Santander de Quilichao, Suárez y Buenos Aires.

La triada de economías ilegales, grupos armados ilegales y ausencia estatal influyó de manera directa en el incremento de la violencia en el Norte del Cauca. A nivel departamental, la tasa de homicidio aumentó en el periodo junio 2019 - junio 2020 con relación al mismo periodo 2018-2019, pasando del 72,28 al 73,31, lo cual es alarmante en zonas priorizadas para la construcción de la paz. Cabe mencionar que entre el 1 de enero y el 5 de septiembre de 2020, en el país se han registrado 51 masacres, 8 de ellas en el departamento del Cauca (INDEPAZ 2020).

El Sistema de Alerta Temprana de la Defensoría del Pueblo (2019) reportó riesgo latente para la subregión Norte del Cauca (incluido el municipio de Suárez). Entre los meses de noviembre y diciembre del año 2019, las autoridades reportaron 27 asesinatos y cuatro atentados (Semaná, 2020) siendo las comunidades indígenas, afrodescendientes y campesinas organizadas las más afectadas.

Este escenario de violencia enmarca la rutina de las comunidades rurales, afros e indígenas que padecen el asedio de los grupos armados ilegales que se disputan el control de las actividades económicas ilegales en la zona. Asimismo, en el Norte del Cauca se percibe un conflicto

que enmarca a la región en los últimos meses respecto a la actividad extractiva, producto de las tensiones entre las poblaciones afros y rurales organizadas en los Consejos Comunitarios que defienden el reconocimiento colectivo de sus territorios (Ley 70 de 1993) y la actividad minera a mediana y pequeña escala, y aquellas personas y prácticas corporativas en la actividad extractiva a gran escala. Es una conflictividad latente atizada por la acción de las estructuras criminales que operan en la zona.

La UNODC (2020) señala que desde el 2009 se observa un aumento en la concentración de las hectáreas productivas en Cauca, siendo más intensivo en el último año, con una participación del 29 % del total de hectáreas de la región. El mismo informe menciona que en 2019 se evidencia un aumento en las hectáreas productivas en los departamentos de Valle del Cauca (40 %) y Cauca (5,5 %), específicamente en los enclaves de los municipios de Argelia y El Tambo, y en el Naya. Esta situación, ha significado la presencia de nuevos grupos armados criminales encargados de la compra y venta de la hoja de coca y la pasta básica, y con ello la exacerbación de violencia con amenazas y asesinatos de líderes sociales.

Es altamente probable que exista una relación entre cultivos de uso ilícito y extracción de oro sobre una misma zona geográfica. El ministerio de Minas y Energía y la oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito UNODC (2019) señalan que “se identificó un aumento significativo de coincidencia en el Valle del Cau-

ca, departamento que pasó del 22 % en 2016 al 36 % en 2018. En menor proporción, Antioquia, Putumayo y Cauca registran un aumento en la coincidencia espacial de los dos fenómenos”. Esto significa la interacción de los grupos armados ilegales con el aumento de dinámicas económicas ilícitas, y con ellos el incremento de la violencia.

Los municipios de Suárez y Buenos Aires han padecido el crecimiento de la violencia en contra de líderes y lideresas sociales a través de amenazas, desplazamiento y asesinatos. En lo que va del año de 2020, según INDEPAZ (2020) tuvieron lugar nueve masacres en el departamento del Cauca, cinco de ellas en el norte del departamento. El asesinato de líderes, lideresas y defensores de Derechos Humanos en el departamento del Cauca es de 73 personas, de las cuales 44 ocurrieron en el Norte del Cauca. El control territorial y las rutas de narcotráfico, los cultivos de uso ilícito y la minería ilegal han sido factores determinantes de esa realidad.

Conflictos socioambientales generados por la minería

Desde 2017 Foro Nacional por Colombia viene desarrollando una iniciativa en el municipio de Suárez, orientada a crear condiciones sociales, culturales, políticas e institucionales para la gestión de conflictos socioambientales y la concreción de pactos de gobernanza del territorio, que



Suárez, Cauca. Tomada de <http://encuentromegaproyectosymineria.blogspot.com>

contribuya a la gobernanza territorial y la convivencia en el municipio.

Con ese propósito fueron habilitados espacios de encuentro, en los que participaron actores institucionales (alcaldía municipal), actores sociales (organizaciones campesinas, indígenas y negras del nivel local) y los actores privados, representados en la Cooperativa de Mineros de Suárez y asociaciones de mineros y mineras. En dichos espacios fueron identificados cinco problemas ambientales, cuyas causas están relacionados con la presencia de cultivos de uso ilícito, la tenencia y uso del suelo, la tierra y el territorio, el conflicto armado y los conflictos socioambientales asociados a la minería de oro.

En este último caso, se identificó como principal problemática el vertimiento de mercurio en las fuentes hídricas, suelos y aire, que afecta directamente la salud de las personas

y el medio ambiente. La presencia del mercurio ha sido analizada por varias entidades. La universidad del Valle examinó en octubre del 2016 treinta y una muestras, de las cuales dieciocho se tomaron en las minas de Gelima, El Silencio y La Esperanza, y trece fueron tomadas por la comunidad en los nacimientos de agua que abastecen el consumo de la población de La Toma. Según los análisis, “la totalidad de las muestras se encuentran contaminadas y en todos los casos se exceden los límites máximos de presencia de mercurio, tanto para agua potable como para vertimientos realizados en fuentes de agua superficial” (CINARA, 2016). El ministerio de Minas y Energía (2015), adelantó un estudio en dos Unidades Productivas Mineras en la quebrada El Peñón y en la hidroeléctrica Salvajina, en el que encontró altas concentraciones de mercurio; 0,183 mg/l en una de ellas y en la otra, 0,549 mg/l, cuando el nivel permitido en vertimientos de agua es 0,02 mg/l (Ministerio de Minas y Energía, 2015).

La contaminación de mercurio en Suárez fue ocasionada en un principio por la llegada de actores externos, como ya se mencionó; luego, esta práctica contaminante pasó a ser utilizada por algunos mineros del municipio que históricamente habían realizado minería tradicional, y que se mantiene hasta ahora en algunas zonas del municipio.

En un taller realizado en marzo del 2020 con los actores mineros del municipio, ellos plantearon la necesidad de realizar acciones comunitarias e institucionales que permitieran avanzar en la

eliminación del mercurio de la actividad minera; para ello, propusieron:

- Implementar una alianza público – privada con la cooperativa y asociaciones mineras del municipio para la capacitación, dotación y transferencia de tecnología (equipos, maquinaria) para la extracción de minerales libres de mercurio.
- Revalorar, utilizar y aprovechar los residuos de la extracción minera relacionados con escombros, rocas y arenas.
- Diseñar y poner en funcionamiento una ruta acción para el tratamiento de la contaminación por mercurio en la población, fuentes hídricas y suelos.
- Implementar estrategias ambientales en articulación con las corporaciones autónomas para delimitar áreas de restauración ecológica y de reforestación en zonas degradadas por la extracción minera.
- Promover mediante un programa local la recuperación de la minería ancestral responsable en todas sus escalas (subsistencia, pequeña, y mediana minería)⁸.

Estas iniciativas fueron presentadas a la alcaldía municipal para que fueran incorporados en el Plan de Desarrollo Municipal 2020-2023; de igual forma fueron entregadas al equipo técnico

8 Taller con actores mineros del municipio de Suárez. 03 de marzo del 2020.

formulador del Plan de Desarrollo Departamental del mismo periodo, en el taller zonal realizado en Santander de Quilichao, el 17 de febrero del 2020.

Conflictos con multinacionales y actores mineros externos

La concesión de gran parte del territorio del municipio para la extracción de oro, más la licencia de explotación adjudicada a Héctor Jesús Sarria, que generó la demanda ante la Corte Suprema de Justicia por parte del Consejo Comunitario de la Toma, llevó a que las autoridades étnicas y organizaciones sociales se plantearan dos rutas para la defensa de su territorio: la primera, orientada a un proceso de litigio jurídico mediante la interposición de una tutela que llegó hasta la Corte Constitucional para exigir la consulta previa libre e informada; la segunda, una movilización social en rechazo a la minería ilegal y en defensa del territorio, para evitar que actores foráneos lleguen a sus comunidades.

Las dos estrategias surtieron efecto: la primera, con el reconocimiento del derecho que tienen las comunidades negras a la consulta previa libre e informada, como lo ratificó la Sentencia T-1045A de 2010; la segunda garantizó que la denuncia y la expulsión del territorio los mineros ilegales externos. Es probable que estos logros sean la causa que ha impedido a multinacionales y grandes empresas operar en el municipio:

“Concesiones mineras no han podido operar realmente en la región debido al rechazo de las poblaciones locales y al complejo entramado

de la presencia de la minería ilegal y sus aliados armados, la indignación y el malestar de los pobladores locales y de sus organizaciones no han sido menores por el desconocimiento de sus derechos territoriales y culturales sancionados a partir de la Constitución Política de 1991” (Restrepo, 2017).

Si bien hay títulos mineros otorgados a multinacionales y otros que están en proceso de solicitud, estos no han sido operados y, más aún, 6 seis de las concesiones mineras están en proceso de liquidación, caducaron o la empresa renunció a los títulos. Actualmente no hay títulos mineros otorgados a multinacionales en el municipio de Suárez. Esto no significa que no hay interés de parte de esas empresas en el territorio. Actualmente, según el catastro minero (2020), existen en total catorce solicitudes mineras en predios del municipio, diez de ellas para extraer oro. En el caso del Norte del Cauca, estas son algunas de las empresas que tienen solicitudes vigentes: Four Points Mining S.A.S, AngloGold Ashanti Colombia SAS, Nacional de minerales y metales S.AS, Anglo American Colombia Exploration S.A y Martha Toro Gutiérrez.

La extracción del cobre, níquel y otros minerales necesarios para la transición energética se incrementará en las próximas décadas. Según el catastro minero, para el norte del Cauca hay solicitudes para explotar esos minerales por un total de 19.953 hectáreas; y, para el caso del oro, hay en solicitud 29.053 has. Además, se proyecta un incremento en la demanda debido a la pandemia del COVID-19, que llevó a un alza en los precios internacionales, y a la apuesta del

gobierno nacional de enfocar su política extractiva a minerales como el oro, cobre, níquel y otros minerales para sustituir las rentas del petróleo y el carbón.

Esta situación, plantea un escenario de posible eclosión de conflictos socioambientales para los próximos años, entre las comunidades que habitan el Norte del Cauca y las empresas mineras autorizadas para la exploración y explotación de estos minerales, como sucedió en las dos últimas décadas.

Conflictos mineros asociados a la minería de subsistencia y de pequeña escala

La explotación de oro en el municipio de Suárez se lleva a cabo por barequeros, pequeños mineros y la cooperativa de mineros del mismo municipio, la cual posee un título que, si bien no se encuentra en la base de datos del catastro minero, se encuentra amparado bajo un área de reserva especial, según la resolución 333 del 2017. En suma, mineros artesanales inscritos en la base de datos, pobladores que realizan minería de aluvión y socavón, que se adscriben a los Consejos Comunitarios, y la pequeña minería informal propenden por una minería en la que la población local sea beneficiaria en la titularidad y el aprovechamiento de este mineral.

Sin embargo, algunos líderes y lideresas manifiestan desconfianzas sobre la estrategia MAPE, ya que es vista como una iniciativa promovida por el Banco Mundial, *“que busca que el sector minero en el mundo y sobre todo en África y América Latina pudiera desarrollarse*

sin mayores dificultades, sin mayores conflictividades sociales, sin mayores conflictividades armadas y sobre todo de violencias a los DDHH” a través de la, *“coexistencia entre la minería a gran escala y la pequeña minería en contextos y territorios como el nuestro, donde a quienes les otorgan títulos mineros luego solicitan orden de desalojos de las comunidades como pasó en la Toma, cual es la coexistencia que puede existir cuando hay violaciones de los Derechos Humanos en territorios que favorecen los intereses de las empresas multinacionales que entran a estos territorios violentado de alguna manera o aprovechándose de las violencias que se propician en estos territorios”*⁹

La llegada de actores externos para el ejercicio de la minería ilegal, la presencia de grupos armados ilegales, la adjudicación de títulos mineros a actores ajenos al territorio y la respuesta de algunas autoridades étnicas en defensa y autonomía del territorio generaron tensiones y desconfianzas entre los liderazgos del municipio. Esta situación ha limitado la organización del sector minero y la consecución de una apuesta en común entre las asociaciones mineras, los consejos comunitarios y la cooperativa de mineros.

Los grupos vinculados a la minería son conscientes de la necesidad de avanzar en la construcción de confianzas, pues la división y el conflicto fracturaron el tejido social existente. También

9 Taller virtual: oferta institucional local y departamental a la minería de subsistencia y de pequeña y mediana escala en el municipio de Suárez – Intervención Francia Márquez. 24 de octubre del 2020. Realizado por Nacional por Colombia.

señalan la necesidad imperiosa de implementar estrategias a través de las cuales los actores mineros, las autoridades públicas y la población en general trabajen conjuntamente para erradicar el uso del mercurio en las actividades mineras. Además, la liberación de áreas mineras por parte de las multinacionales requiere de esfuerzos conjuntos para adelantar programas de formalización y legalización minera en beneficio de los pobladores que desarrollan esta actividad en las zonas liberadas por las multinacionales, evitando así que estas últimas sean apropiadas y controladas por grupos armados ilegales que desarrollan la minería criminal.

Los mineros ancestrales, de subsistencia y de pequeña escala plantearon los siguientes retos:

- Fortalecer en el territorio procesos de minería limpia, lo que implica inversión por parte del Estado a nivel nacional, departamental y local.
- Se requiere dar solución a las zonas liberadas por las multinacionales, ya que para la comunidad es una amenaza en términos de pérdida del territorio.
- La necesidad de diseñar una política minera municipal y departamental no solamente implica trabajar con los mineros, sino también con las autoridades étnicas, para tramitar los conflictos existentes.
- Construir primero confianzas, que hoy no existen precisamente por los conflictos que tanto la minería ilegal como la gran minería han ocasionado en el municipio.

- Desarrollar colectivamente una minería ambiental y culturalmente sustentable para mejorar las condiciones de vida de la gente en el municipio.

El rol de las autoridades locales en la gestión de los conflictos por la minería

La participación de la autoridad municipal en la gestión de los conflictos generados por la explotación minera es muy limitada, sobre todo en lo relacionado con los conflictos derivados de la expedición de licencias para la explotación de recursos naturales, pues se trata de una competencia del gobierno nacional. No obstante, la administración municipal conformó desde 2018 la oficina de asuntos mineros como un área específica en la estructura administrativa encargada de gestionar lo relacionado con la minería de subsistencia. Actualmente, la oficina viene participando en los diferentes espacios mineros en el nivel local y departamental habilitados por Foro Suroccidente y otras entidades, y es la responsable de poner en marcha el Plan de Desarrollo Municipal PDM 2020-2023 “Por un Suárez incluyente”, el cual incorpora una línea estratégica denominada “Desarrollo con Emprendimiento, Equidad y Sostenibilidad”, un programa de gobierno para el sector.

De otra parte, el municipio tiene la competencia de fijar los mecanismos y procedimientos de control a las actividades de explotación minera que no cumplen con las reglamentaciones y normas establecidas. Asimismo, el alcalde es el encargado de la inscripción de mineros de subsistencia y la acreditación de procedencia del

mineral. Hasta la fecha el registro de inscripción de mineros en el municipio ha sido lento, según señala la ANM (solamente está registrados sesenta y seis mineros).

En los tres talleres participativos adelantados en los corregimientos mineros del municipio para formular el PDM 2020-2023 la comunidad determinó como unos de los problemas principales el suministro y la calidad del agua causada por los cultivos de uso ilícito y el uso de mercurio en la minería, situación que coincide con el principal conflicto socioambiental identificado en la agenda ambiental formulada por Foro, Capítulo Suroccidente (2019), en la que se destaca las afectaciones del agua, aire, flora, fauna y suelos por el uso del mercurio en la extracción del oro.

Para el Secretario de Gobierno de Suárez, *hace diez años más o menos se realizaba una minería limpia sin la presencia de mercurio; luego, con la llegada de algunos pobladores de otros departamentos, enseñaron esa técnica que poco a poco se fue adoptando por los pobladores, pero que se considera nociva para el medio ambiente, el agua y la vida*¹⁰. Esta situación llevó a la autoridad local a incluir las siguientes acciones en el Plan de Desarrollo Municipal 2020-2023, para evitar y eliminar el uso de mercurio con el apoyo y voluntad de los actores involucrados:

- Acceso a la implementación de nuevas tecnologías para una minería limpia.
- Cooperación entre la alcaldía y las organizaciones mineras.

10 Intervención el 24 de octubre del 2020.

- Formalización de las actividades mineras realizadas en el municipio.
- Bancarización.
- Apoyo a las asociaciones o empresas mixtas que se constituyan.
- Fortalecimiento de la Oficina de Asuntos Mineros del municipio mediante la contratación de personal y la firma de convenios con entidades públicas, como el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).
- Acompañamiento a la regularización de las actividades de subsistencia y pequeña minería por parte de la Oficina de Asuntos Mineros del municipio.
- Realización de un censo minero que permita identificar el desarrollo de las actividades mineras y diagnosticar y clasificar el tipo de minería existente.
- Identificación de los entables que hacen el procesamiento del mineral, a fin de prohibir el uso del mercurio e identificar otras técnicas para hacer minería limpia y rentable.

Como se señaló, además del conflicto ambiental por la minería, en el municipio existen cultivos de uso ilícito como la coca, la presencia de grupos armados ilegales y el narcotráfico. Para la administración municipal estos temas son muy delicados, ya que en los últimos meses han recibido denuncias por parte de la comunidad minera sobre extorsiones a la población. La Administración rechaza las pretensiones de esos grupos irregulares que hacen tránsito en el municipio y que pretenden cobrar dineros a entables.

Afrontar las diferentes problemáticas del municipio significa plantearse dos aspectos importantes. El primero tiene que ver con la poca articulación interinstitucional en los diferentes niveles (municipio, departamento, nación), limitando los procesos de asistencia técnica y los ejercicios de planeación (Planes de Desarrollo Municipal y Departamental, POMCAS) por la ausencia de información. El segundo se refiere a la actualización y aprobación del Plan de Ordenamiento Territorial (POT), documento rector para la planificación del territorio.

Pensar esas alternativas de solución nos lleva a reconocer posibles escenarios de capacitación a los diferentes actores territoriales, impulsar espacios para el diálogos multiactoral, con el objetivo de plantear una estrategia inter - institucional y multinivel que permita focalizar intervenciones conjuntas, reducir trámites administrativos e involucrar políticas en los diferentes ejercicios de inversión que permitan mejorar las condiciones precarias de vida de la población en términos de falta de servicios sanitarios (agua potable y alcantarillado), salud, educación y vivienda.

4. Gestión de los conflictos asociados a la minería

Son varios los actores que han intervenido en el municipio de Suárez. Desde el año 2018 se han venido articulando algunas ONG, la alcal-



Minería artesanal. Tomada de: colombiaplural.com

día municipal, varias asociaciones mineras, las organizaciones sociales y algunas universidades interesadas en construir apuestas que contribuyan a mejorar las condiciones de vida de las comunidades rurales y mineras del municipio. Se destaca la creación del comité gestor local de Suárez, liderado por la Alianza por la Minería Responsable – ARM, como un escenario de encuentro para el dialogo estratégico entre actores. De igual forma, la formulación de la Agenda Ambiental, promovida por Foro Nacional por Colombia con actores sociales, institucionales y mineros, como mecanismo para generar confianzas, resolución de conflictos y generar una apuesta en común con todos los actores en el municipio.

En este proceso colaborativo y articulado se han definido líneas de trabajo en las que todos los actores han coincidido en varias propuestas: implementar estrategias para eliminar el uso de mercurio en las actividades mineras;

impulsar y consolidar la minería ancestral y la MAPE; promover la diversificación productiva en los sectores agrícolas y turísticos; trabajar en la defensa y protección del territorio como lugar de vida y empoderamiento de la mujer minera. Se pretende poner en marcha estas propuestas mediante la articulación institucional en el nivel local a través de un plan de trabajo en el que cada actor tiene unas responsabilidades y compromisos. A continuación, se presenta un análisis de las acciones que han emprendido los actores del municipio.

Alcaldía municipal

Las administraciones municipales en la última década han gestionado los conflictos de manera diferente: algunas autoridades han estado en favor del sector privado y otras han intentado evitar perjuicios a los mineros ancestrales y a sus comunidades. En el último periodo, como ya se dijo, el sector minero cuenta con una línea estratégica en el Plan de Desarrollo Municipal 2020- 2023 y una Oficina de Asuntos Mineros. Este avance obedece a la voluntad política manifestada por el actual alcalde, el cual proviene del gremio minero; asimismo, es el resultado del trabajo persistente de las asociaciones mineras, las cuales desarrollaron un proceso de incidencia en la formulación de dicho plan.

Por parte del gobierno nacional se ha aprobado e implementado una normatividad minera que no contempla esta actividad de manera diferencial, excluyendo a la población local de la posibilidad de realizar solicitudes de titulación minera. Sin embargo, en los dos últimos años se ha venido

avanzando en el reconocimiento de la minería ancestral y la MAPE como actividades informales que requieren acompañamiento para su formalización. Un ejemplo ello son las siete solicitudes mineras de la cooperativa de mineros del municipio para que se le otorgue títulos bajo la figura de Área de Reserva Especial Minera.

Autoridades étnicas y asociaciones mineras

Los actores mineros en el municipio conciben la gestión de los conflictos desde dos perspectivas: una de ellas tiene que ver con la aspiración de conformar territorios colectivos de comunidades negras, así como la constitución del resguardos indígenas como formas de ligar la minería ancestral a la defensa y protección de los territorios como lugares de vida. La segunda busca rechazar la titulación y la explotación minera por agentes externos, legales o ilegales, incluidas las empresas multinacionales a gran escala. Estas dos visiones reflejan intereses, apropiaciones, usos y formas opuestas de relacionarse e interactuar con el territorio, lo que ha significado la eclosión de conflictos sociales, económicos y culturales entre la minería ancestral, de un lado, y la minería ilegal y empresas externas o multinacionales, de otro, situación que generó movilizaciones locales y nacionales en rechazo a la titulación a dichos actores.

Así, existen dos narrativas en el municipio alrededor de la extracción y el aprovechamiento de los recursos naturales no renovables. La primera, relacionada con la *minería ancestral*, concebida por líderes y lideresas del Consejo Comunitario de la Toma, autoridades etnoterritoriales

afrodescendientes y la Asociación de Consejos Comunitarios del Norte del Cauca (ACONC), como una actividad milenaria y cultural de tradición familiar y colectiva que se combina con actividades agrícolas como el cultivo de plátano, cultivos de pan coger, yuca y caña panelera, en completa armonía con el territorio como un lugar de vida para las comunidades negras.

La segunda narrativa está relacionada con el posicionamiento de la minería de subsistencia, de pequeña y mediana escala de las comunidades afrodescendientes de manera individual, asociativa y cooperativa, principalmente en los municipios de Buenos Aires y Suárez, teniendo como marco interpretativo el modelo de la Minería Artesanal y de Pequeña Escala (MAPE). Este discurso es impulsado por la Alianza por una Minería Responsable (ARM) y organismos internacionales, como el PNUD¹¹.

En este sentido, las autoridades étnicas, campesinas, y las organizaciones sociales han definido tres estrategias de oposición a la gran minería o minería desarrollada por actores externos: la movilización social mediante acciones colectivas locales, regionales y nacionales; la implementación de estrategias jurídicas a través de consultas populares, el derecho a la consulta previa libre e informada y la interposición de tutelas; y la participación e incidencia en los gobiernos locales con candidatos propios o que compaginen

con los intereses de la minería artesanal y de pequeña escala.

Aliados externos

Los actores externos, entre los que se destacan la Fundación Foro Nacional por Colombia, Capítulo Suroccidente, la Alianza Responsable para la Minería – ARM, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD/GEF y la Universidad del Valle, han desarrollado procesos de formación y acompañamiento al sector minero y a las organizaciones sociales, que les han permitido empoderarse y exigir espacios de participación. Es relevante mencionar el papel asumido por las mujeres como partícipes en esos procesos sobre temas relacionados con conflictos socio ambientales, participación ciudadana, cambio climático, incidencia en la gestión pública y actores y gobernanza territorial.

Asimismo, la articulación y la coordinación de los actores externos han hecho posible su intervención con acciones concretas, teniendo en cuenta las experticias y enfoques de cada actor, por ejemplo, la articulación de entidades del orden departamental y la creación de escenarios para una mayor efectividad en la gestión en el nivel local y departamental.

La estrategia de articulación surgió en la fase de alistamiento de los proyectos por ejecutar en el municipio. Allí la comunidad manifestó que era pertinente que las organizaciones externas articularan los contenidos de los procesos y espacios formativos con la comunidad para evitar duplicidad de esfuerzos y el desgaste de la co-

11 El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD y El Ministerio de Minas y Energía lanzaron un proyecto para eliminar el uso del mercurio la labor de minería de subsistencia y pequeña minería en Colombia.

munidad. También se destacan otras acciones adelantadas en años anteriores, como el acompañamiento de la universidad de los Andes a través de la escuela intercultural de paz.

5. Principales hallazgos

Las autoridades étnicas, las asociaciones mineras y las organizaciones sociales han jugado un papel relevante en posesionaren el posicionamiento de la minería ancestral, artesanal y a pequeña escala en el escenario local mediante acciones de movilización social y participación e incidencia en las decisiones públicas. Esta estrategia es liderada desde hace dos décadas principalmente por mujeres que representan a los consejos comunitarios y a las asociaciones mineras del municipio.

La actividad minera en el municipio se desarrolla en entornos de alta conflictividad y de economías ilícitas; la minería ilegal, los cultivos de uso ilícito, las zonas que sirven como corredores de narcotráfico y los grupos armados ilegales son problemáticas complejas que afectan al territorio y a sus comunidades. Urge, por tanto, reconocer la minería ancestral ligada a sus formas organizativas y de gobierno (Consejos Comunitarios, Cabildos indígenas), formalizar la minería informal e implementar programas sectoriales y diferenciales que beneficien a la comunidad minera y en general a la población del municipio.

La articulación de actores externos como estrategia para la intervención en los territorios es de vital importancia, ya que permite unificar y focalizar esfuerzos para la generación de capacidades,

aumenta la participación e incidencia de las autoridades étnicas y asociaciones ante las instituciones locales y evita el desgaste de líderes y lideresas convocados a diferentes espacios para abordar los mismos temas. Si bien hay avances en el nivel local, es necesario implementar acciones que articulen horizontal y verticalmente entidades del orden nacional y departamental.

Para darle un impulso a la sostenibilidad ambiental en el municipio de Suárez es necesario fortalecer acciones que contribuyan a la eliminación del mercurio en la explotación del oro. Es imperioso que las autoridades locales y departamentales se comprometan con inversión, sensibilización y apoyo para la adopción de nuevas tecnologías y aplicación de las normas.

Actualmente, en el municipio no hay titulaciones mineras a multinacionales o empresas foráneas. Sin embargo, existen treinta y cinco solicitudes para la explotación de oro, plata y platino, que generan preocupación a las comunidades mineras y a las autoridades étnicas, amén de una desconfianza en los gobiernos departamental y nacional por las decisiones que puedan tomar respecto a la consecución de títulos en sus territorios.

Las comunidades mineras viven en condiciones precarias con déficit de vivienda, saneamiento básico y agua potable, energía eléctrica y bajo acceso al sistema educativo, lo que requiere focalizar inversión en proyectos estratégicos que permitan elevar la calidad de vida de las familias mineras. Para ello, se requiere voluntad política de los gobernantes, generación de capacidades

de líderes y lideresas, y garantizar participación efectiva de la población en las decisiones públicas.

Finalmente, cabe destacar que desde hace dos décadas las mujeres del municipio han venido liderando procesos de defensa del territorio y posicionando la minería ancestral como práctica cultural de las comunidades negras, han creado y fortalecido asociaciones mineras y se han involucrado en la gestión pública a través de la incidencia en la planeación territorial.

Bibliografía

- Alzate Ramón (2013). *Teoría del Conflicto*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid. Recuperado de <https://mediacionesjusticia.files.wordpress.com/2013/04/alzate-el-conflicto-universidad-complutense.pdf>
- ANM (2017). *Resolución 4010*. Recuperado de: <http://extwprlegs1.fao/docs/pdf/col169069.pdf>
- ANM (2017). *Catastro Minero*. Recuperado en: https://www.anm.gov.co/sites/default/files/DocumentosAnm/relacion_titulos_otorgados_2017.pdf
- ANM (2020). *Regalías y Contraprestaciones Económicas*. Recuperado en: <https://www.anm.gov.co/?q=regalias-contraprestaciones-economicas>.
- Ararat, L. Mina, E. Rojas, A. Solarte, A. Vanegas, G. Vargas, L. y Vega, A (2013). *La toma historias de territorio resistencia y autonomía en la cuenca del alto Cauca*. Popayán Colombia
- Cruz Vieyra, J. C., Aamot, A., Baron, A., Huapaya Nava, M., & Quiroz, J. C. (2019). *Gobernanza con transparencia en tiempos de incertidumbre: Mejores prácticas y apuestas estratégicas para el sector extractivo en America Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Instituto de Investigación y Desarrollo en abastecimiento de Agua y Saneamiento Ambiental y Conservación del Recurso Hídrico (CINARA) (2016). *Profesionales de Cinara lideran estudio para determinar niveles de mercurio en fuentes hídricas del corregimiento La Toma, en Suárez, Cauca*. Recuperado en: <http://cinara.univalle.edu.co/index.php/vision>
- HURTADO, Á. (2016). "La Toma con mercurio hasta el cuello". En La silla Vacía. Recuperado en: <https://lasillavacia.com/historia/la-toma-con-mercurio-hasta-el-cuello-59032>
- INDEPAZ (2020). *Informe de masacres en Colombia durante el 2020, con corte 31 de octubre de 2020*. Observatorio de Conflictos, Paz y Derechos Humanos de Indepaz. Bogotá.
- Márquez, Francia (2020). Intervención en el *Taller virtual: oferta institucional local y departamental a la minería de subsistencia y de pequeña y mediana escala en el municipio de Suárez*. Realizado por Foro Nacional por Colombia
- Mejía, M. d. (2020). *Estudio de caso: La experiencia en los municipios de Suárez y El Tambo. Departamento de Cauca, Colombia*. Envigado: Alianza por la Minería Responsable.
- Mina C, et al. (2015), *Lucha del buen vivir por las mujeres negras del Alto Cauca*. Recuperado en: <http://www.scielo.org.co/pdf/noma/n43/n43a11.pdf>
- Ministerio de MInas y Energía (2003). *Glosario Técnico Minero*. Bogotá. Recuperado en: <https://www.anm.gov.co/sites/default/files/DocumentosAnm/glosariominero.pdf>
- Ministerio de Minas y Energía (2015.) *Incidencia Real de la Minería del carbón, del Oro y del uso del Mercurio en la Calidad ambiental con Énfasis*

- Especiaren el Recurso Hídrico- diseño de Herramientas para la Planeación Sectorial. Recuperado de: <http://www1.upme.gov.co/simco>
- Nieto, D., Duarte, C., P, I. H., Chica, L. S., Ospina, D. T., García, N. E. Baltán, C. (2019). *Conflictos multiculturales y convergencias interculturales. Una mirada al suroccidente colombiano*. Cali: Universidad Icesi.
- Presidencia de la República (2019). MinMinas y Pnud lanzan proyecto para fortalecer la eliminación integral del mercurio en la minería: Recuperado en: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/190710-MinMinas-y-Pnud-lanzan-proyecto-para-fortalecer-la-eliminacion-integral-del-mercurio-en-la-mineria.aspx>
- Restrepo E. (2017) *Afrodescendientes y minería: tradicionalidades, conflictos y luchas en el norte del Cauca, Colombia*. Recuperado en: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1809-43412017000200403#B25
- Rojas, C. M., Mosquera, M. M., Botero, P., Escobar, A. (2015). “Luchas del buen vivir por las mujeres negras del Alto Cauca”. En: *Nómadas*. Universidad Central-Colombia, 167-183.
- Sánchez, R. J. (2019). *La bonanza de los recursos naturales para el desarrollo: dilemas de gobernanza*. Santiago de Chile : Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Semana (2020). No para la violencia: nueva masacre en Cauca. Septiembre 20. Recuperado de: <https://www.semana.com/nacion/articulo/no-para-la-violencia-nueva-masacre-en-cauca/202020/>.
- UNODC (2020). *Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2019*. Bogotá .
- Valencia I y Silva (2019). “Entre subsistencia y neoextractivismos locales. Dinamicas mineras en el Norte del Cauca”. En: *Valencia I., Nieto D. Conflictos multiculturales, una mirada al Suroccidente*. Colombia: Santiago de Cali. p. 209 - 239.

