

EL EXTRACTIVISMO EN COLOMBIA: BENEFICIOS Y COSTOS SOCIALES DE LA MINERÍA



CÁTEDRA

REPENSAR EL FUTURO
DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.
ALTERNATIVAS PARA LA TRANSFORMACIÓN
SOCIAL-ECOLÓGICA



Mauricio Cabrera Leal
Geólogo

Bogotá, D. C. 3 de junio de 2021

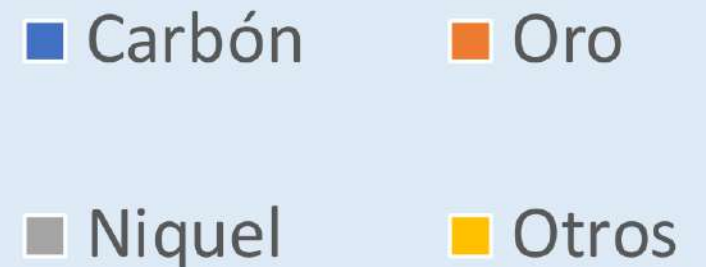
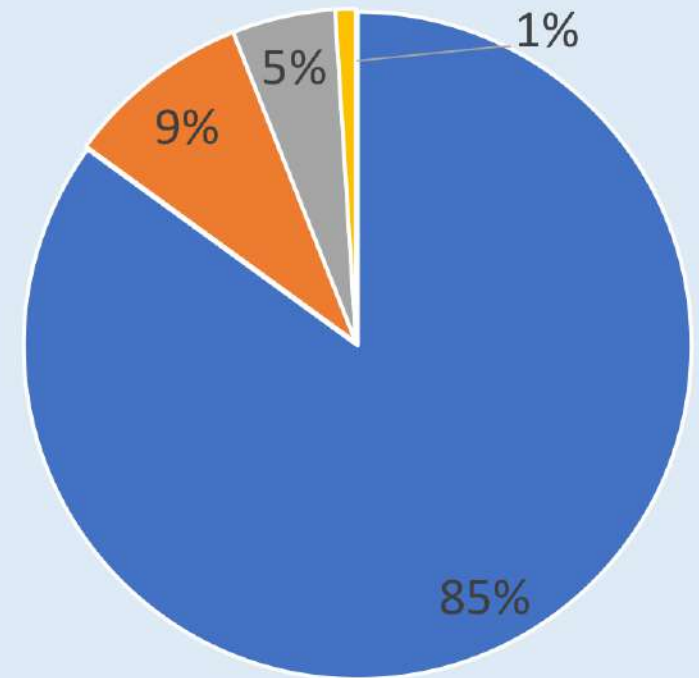
BENEFICIOS Y COSTOS SOCIALES DE LA MINERÍA

- CONTEXTO MINERÍA EN COLOMBIA
- MARCO DE REFERENCIA SOBRE GOBERNANZA
- ESTADO DE LA MINERÍA FRENTE A GOBERNANZA
 - MARCO REGULATORIO Y CAPACIDAD INSTITUCIONAL
 - CAPACIDAD FRENTE A LA JURISPRUDENCIA
 - MINERÍA ILEGAL
 - CONFLICTOS
 - ORDENAMIENTO TERRITORIAL
 - PASIVOS MINERO AMBIENTALES
- CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Características de la Minería

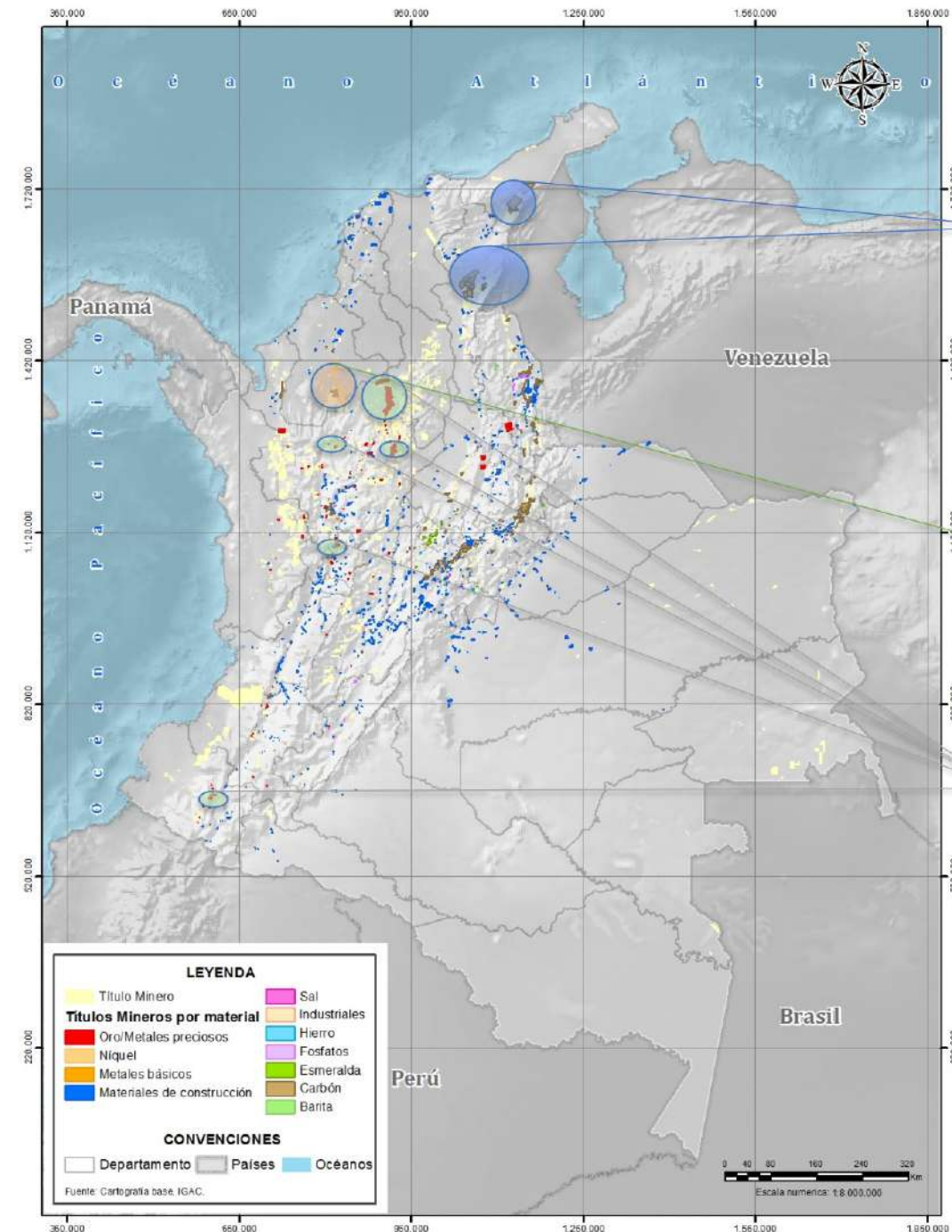
- La contribución de la minería en el PIB entre 2,3% y 1,5
- Representa el 20% de las exportaciones
- 13% de la inversión extranjera directa

Regalías



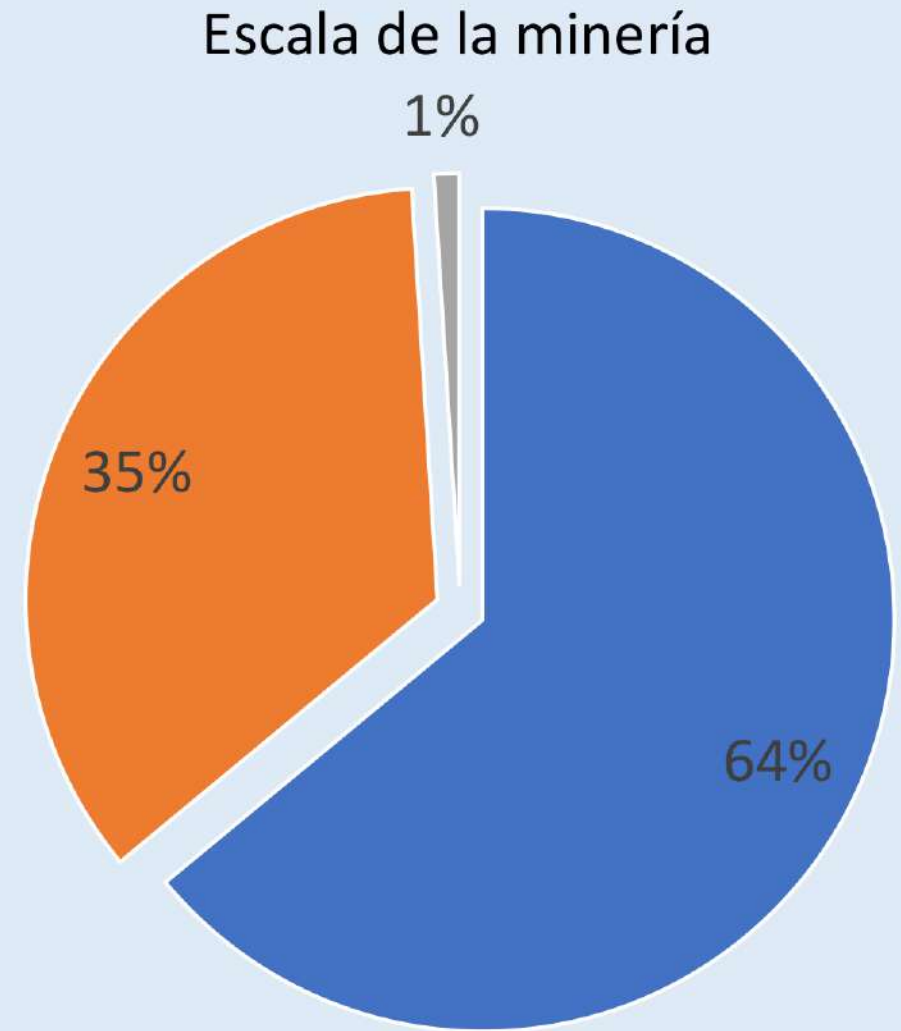
MINERÍA LEGAL

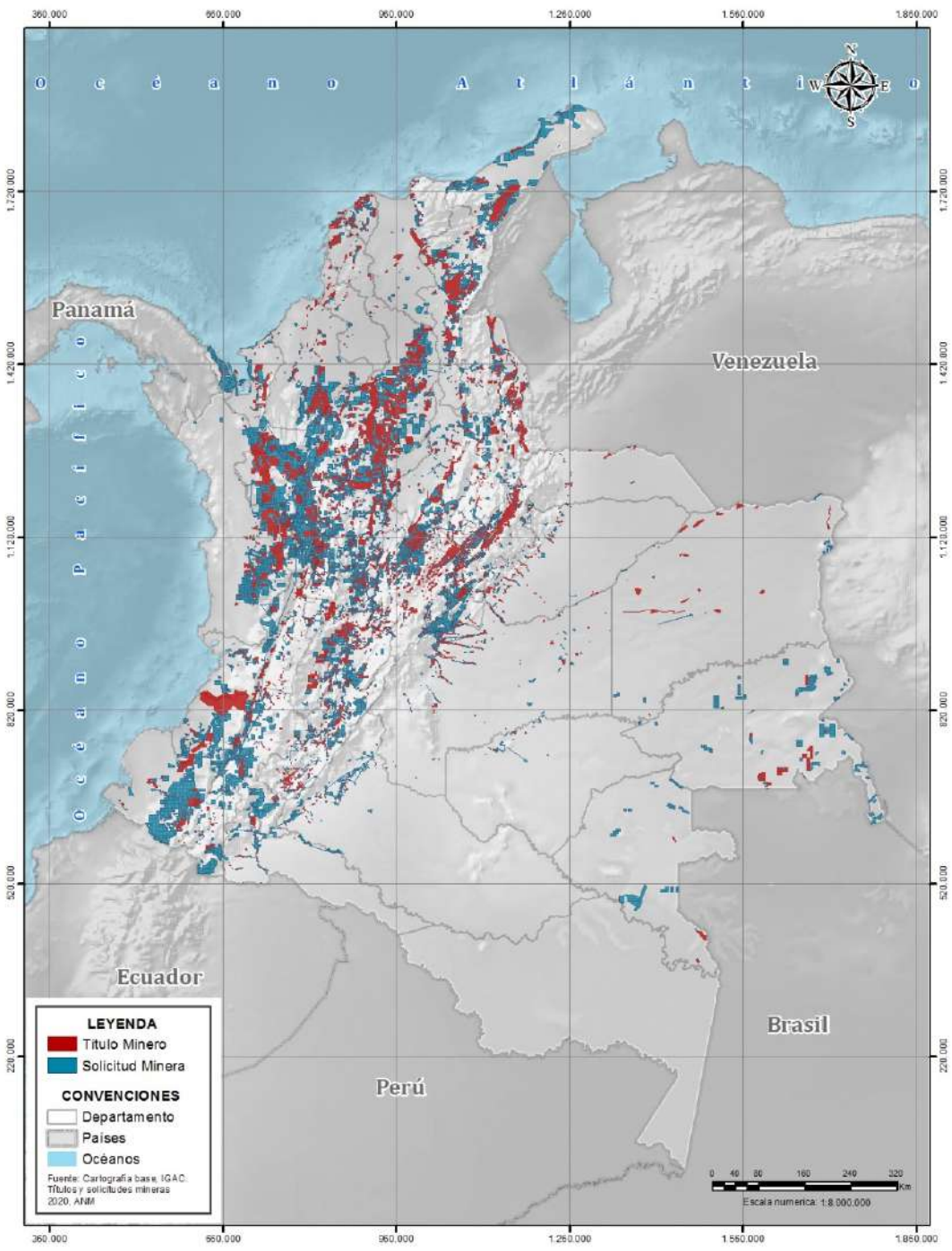
- Carbón
 - Más del 93% de la producción se exporta (5 projects)
 - Intervención de grandes áreas (100 K Ha)
- Níquel
 - 100% producción se exporta (1 proyecto)
- Oro
 - Alrededor del 40% de la producción nacional (194 proyectos)
 - Exporta más del 99%



Sector diverso

- Más del 99% de los títulos mineros son de pequeña y mediana escala
- 1% son de gran minería y representan +80% de las regalías
- Más del 62% de los títulos mineros son de materiales de construcción y oro
- La principal producción es la de materiales de construcción, carbón, níquel y materiales de construcción





Títulos mineros y solicitudes en Colombia

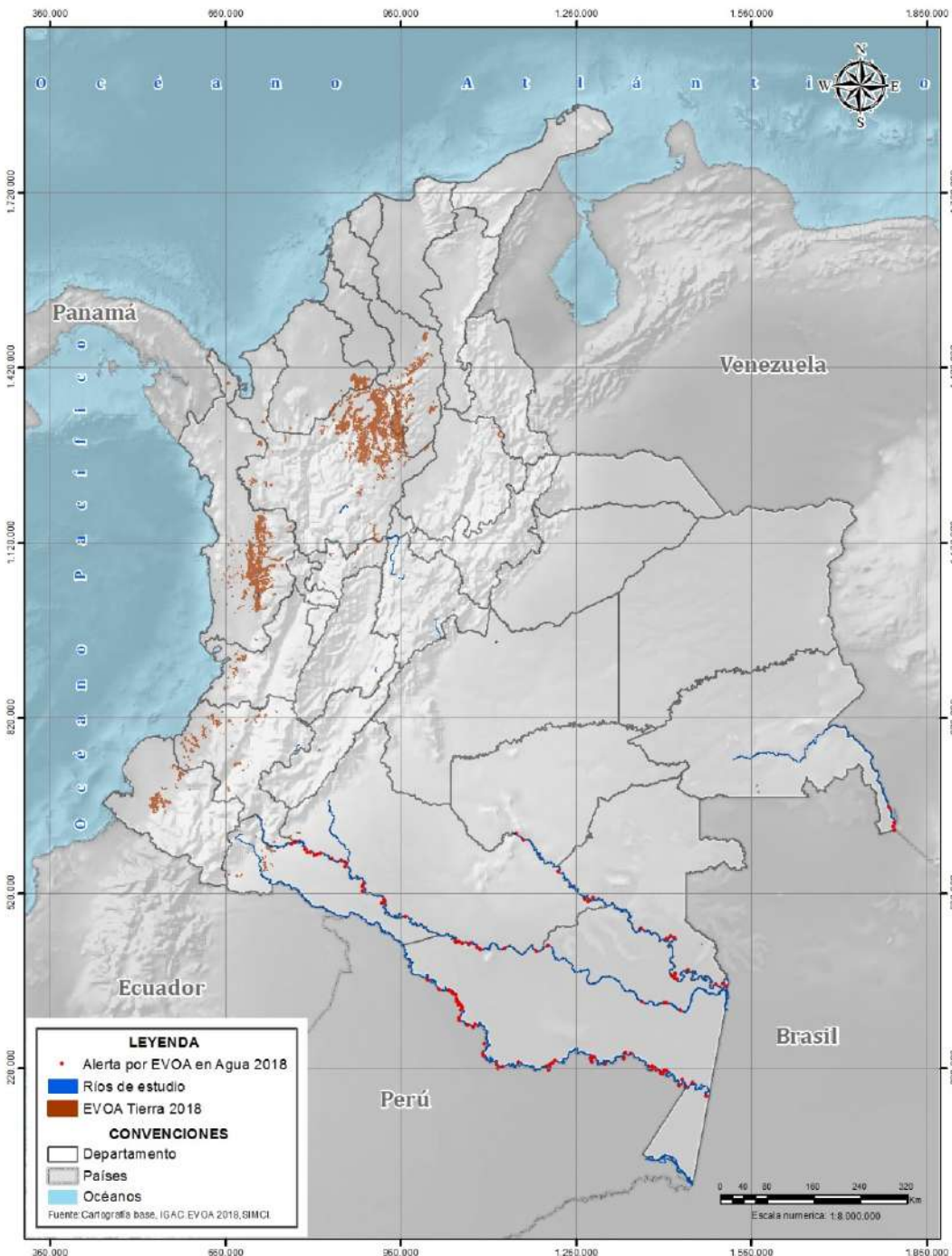
7688 títulos mineros
 2954 en producción y con licencia ambiental
 9299 solicitudes

Otros productores
 89.750 subsistencia (80.386 artesanales)

Títulos Mineros	35.745 Km²	3,13%
Solicitudes	90.942 Km ²	7,97 %

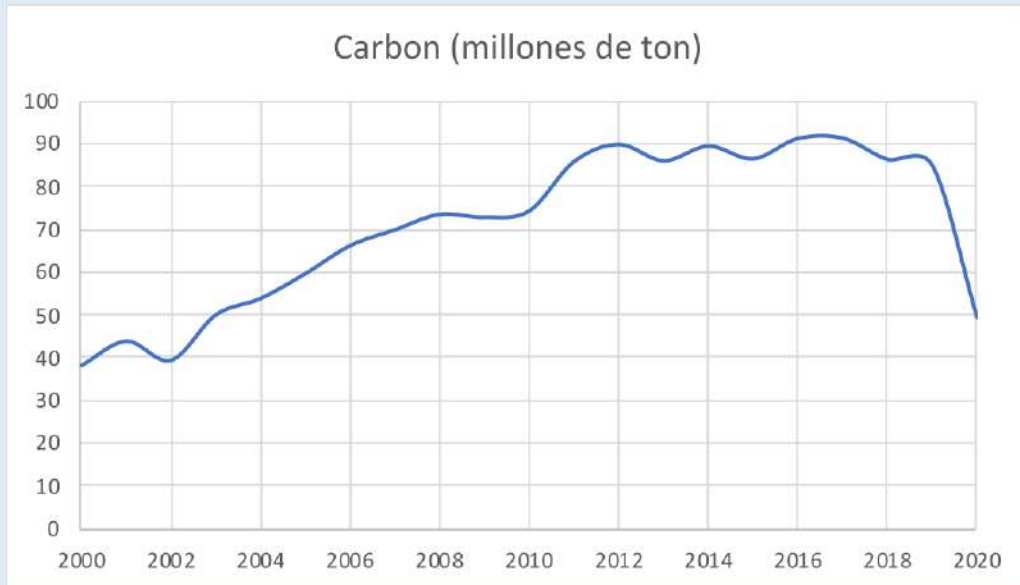
Explotación ilícita minería

- Evidencia de minería activa de oro aluvial con maquinaria – EVOA 98.028 ha
- En restauración natural 12.572 ha
- 88% de las zonas más afectadas se encuentran en Antioquia 41%, Choco 36% y Bolívar 11%
- Alrededor del 60% de la producción de oro se relaciona con minería ilegal o informal



Producción de Carbón y Oro 2000- 2020

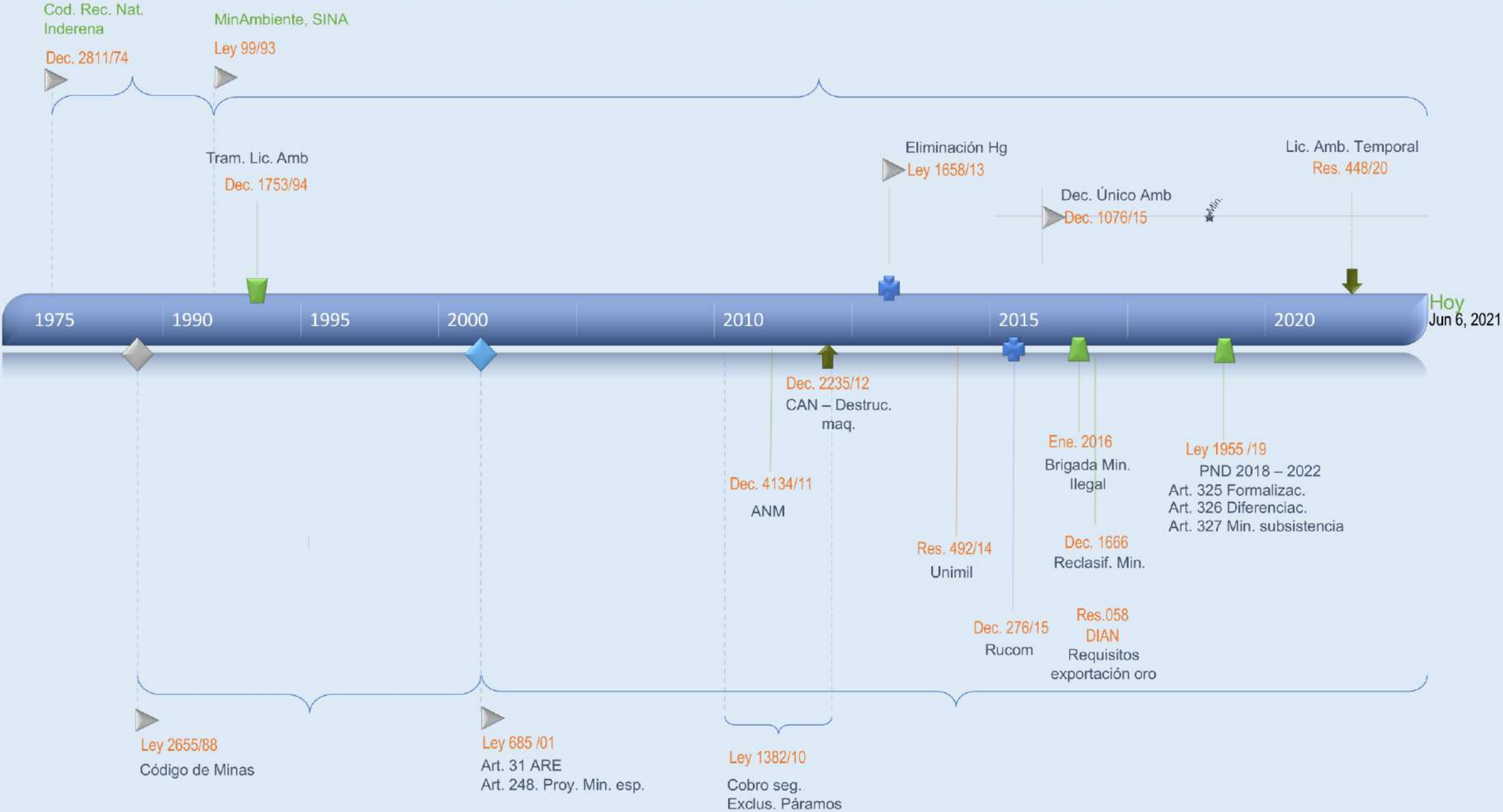
Producción de carbón 2000 - 2020



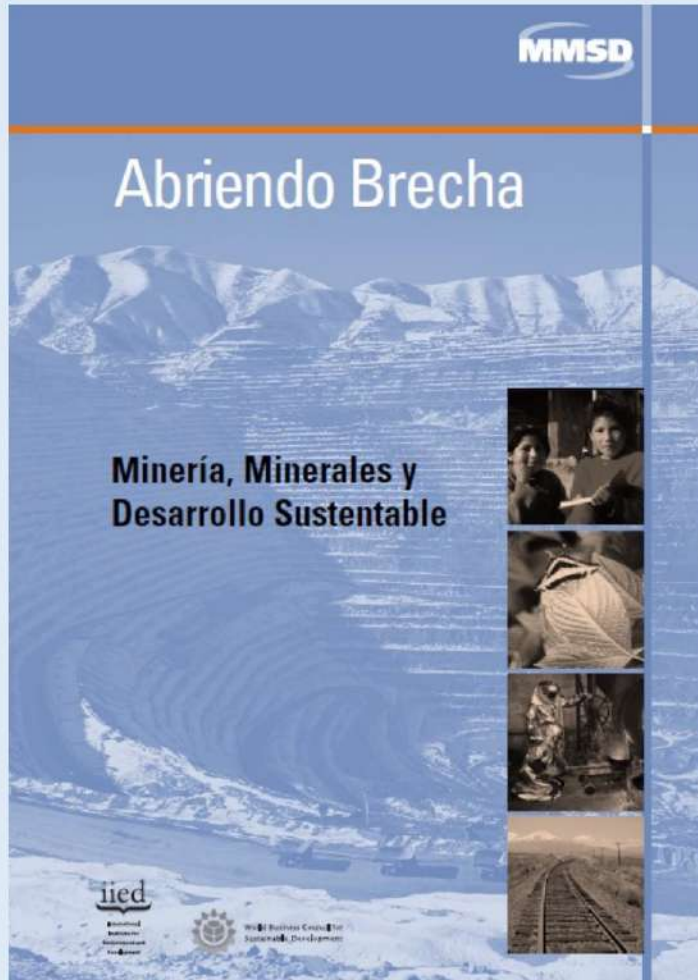
Producción de Oro 2000 - 2020



Línea de tiempo - Marco normativo minero y ambiental



Proyecto MMSD



- Marco de referencia sólido, que se base en un **conjunto acordado de principios generales**;
- Conocimiento de los **desafíos y limitaciones claves que enfrenta el sector** en sus distintos niveles y en diferentes regiones, y de las acciones necesarias para superarlos, junto con los correspondientes roles y responsabilidades de los actores que forman parte del sector;
- **Proceso para responder a estos desafíos**, que respete los derechos e intereses de todos los involucrados, capaz de definir prioridades y de asegurar que las acciones se realicen en el nivel adecuado;
- **Conjunto integrado de instituciones e instrumentos de políticas**, que asegure el cumplimiento de normas mínimas y la realización de acciones voluntarias responsables; y
- **Medidas verificables** para evaluar el progreso y fomentar un avance sostenido.

DESAFÍOS QUE ENFRENTA EL SECTOR DE LOS MINERALES

1. Viabilidad de la industria de los minerales

- Insertar el principio de desarrollo sostenible en las empresas mineras (internalizar costos)

2. Control, uso y manejo del territorio (marco de planificación integrado)

- Territorio, minería y pueblos indígenas, Reasentamientos, **Áreas protegidas**

3. Minerales y desarrollo económico

- Corrupción, derechos humanos, Conflictos

4. Comunidades locales y minería

5. Minería, Minerales y Medio Ambiente

- Grandes volúmenes de desechos, Planificación del cierre de minas, Legado ambiental, Sistemas de Gestión Ambiental, **Biodiversidad** Uso de Minerales: Un enfoque integrado

6. Acceso a la información

7. Minería artesanal y en pequeña escala

8. Gobernanza del sector: Roles, Responsabilidades e instrumentos para el cambio

Propuestas de MMSD

Esfera Económica

- Aumentar al máximo el **bienestar humano**.
- Garantizar un **uso eficiente** de todos los recursos, naturales u otros, a través de una optimización de las rentas.
- Procurar identificar e **internalizar los costos** ambientales y sociales.
- Mantener y mejorar las condiciones para la existencia de **empresas viables**.

Esfera Social

- Garantizar una **distribución justa de los costos y beneficios** del desarrollo entre todos los habitantes del planeta.
- Respetar y reforzar los **derechos fundamentales** de los seres humanos, entre los que se incluyen las libertades civiles y políticas, la autonomía cultural, las libertades sociales y económicas y la seguridad personal.
- Aspirar a mantener los avances en el tiempo. Garantizar que el agotamiento de recursos naturales no renovables no afectará a las **futuras generaciones**, mediante la sustitución de estos recursos por otras formas de capital.

Propuestas de MMSD

Esfera Ambiental

- Fomentar una **administración responsable de los recursos naturales** y el medio ambiente, incluyendo la reparación de los daños del pasado.
- **Reducir** al mínimo los **desechos** y los daños ambientales en toda la cadena de abastecimiento.
- Actuar con prudencia cuando los **impactos sean desconocidos** o inciertos.
- Operar dentro de los **límites ecológicos** y **proteger el capital natural fundamental**.

Esfera de Gobernanza

- Apoyar la **democracia representativa**, incluyendo la **toma de decisiones participativa**.
- Estimular la **libre empresa** dentro de un sistema de reglas e incentivos claros y justos.
- Evitar una excesiva concentración de poder mediante un **sistema eficiente de controles y balances** apropiados.
- Garantizar la **transparencia** mediante el acceso de todos los actores a información pertinente y precisa.
- Garantizar la **rendición de cuentas** por las decisiones y acciones, las que deben fundamentarse en un análisis amplio y confiable.
- Estimular la **cooperación** con el fin de generar confianza y fomentar los objetivos y valores comunes.
- Garantizar que las decisiones sean tomadas en el ámbito apropiado y que se adhiera, en lo posible, al principio de subsidiariedad.

Requerimientos emergentes (MMSD + 10)

- Nacionalización
- Crecimiento de mercados emergentes
DDHH
- Consentimiento previo, libre e informado
- Economía verde
- Cambio climático
- Transición energética






Esto plantea la cuestión de si es hora de dar vuelta la discusión MMSD sobre su cabeza y desafiar el orden del día de la tierra para arriba - ya no se trata de las empresas mineras que ven lo que pueden hacer por las comunidades, sino sobre las comunidades y la sociedad en general de decidir lo que quieren ver de la minería.

Desafíos de la gobernanza y las políticas de los recursos mineros



Incidencia criminal explotación ilícita de yacimientos mineros



Grupos Incidentes	Cant. de municipios con incidencia	Departamentos con incidencia	Mayor actividad de estructuras
 ELN	50	Chocó Nariño Antioquia Cauca Bolívar Norte de Santander	F. Cacique Calarcá F. Ernesto "Ché" Guevara Jaime Toño Obando F. José María Becerra F. Manuel Vásquez Castañó F. Resistencia Cimarrón F. Manuel Hernández el Boche
 GRUPOS ARMADOS ORGANIZADOS RESIDUAL	10	Amazonas Cauca Guainía Nariño	GAOR F-1 GAOR EL Burro, El Indio, El Pija GAOR John 40 GAOR Los Guacho, Los de Sábalo, Resistencias Campesinas
 GRUPOS ARMADOS ORGANIZADOS	65	Antioquia Chocó Bolívar Nariño Córdoba Cauca Norte de Santander	Clan Golfo Los Pelusos
 GRUPOS DELICTIVOS ORGANIZADOS	4	Bolívar Putumayo Valle del Cauca	Clan Los Plumas La Costru Banda Loca
 GRUPOS DELINCUENCIA COMÚN	4	Amazonas Antioquia Bolívar	Organización Mercurio La Oficina Buena Señá

VARIABLE	DIMENSIONES
1. Marco Regulatorio	Minero Ambiental
2. Capacidad institucional	Modelo de gestión de los RNNR Gestión de la actividad minera Capacidad de las autoridades para la gestión del territorio Transparencia y corrupción
3. Consulta previa y participación ciudadana	Consulta previa Participación ciudadana Movilización y protesta social Planeación participativa para la priorización de proyectos con regalías
4. Planeación estratégica	Ordenamiento territorial regional Visión compartida de desarrollo
5. Condiciones del entorno	Actores armados ilegales Cultivos ilícitos Extracción ilícita

Tomado de: Foro por Colombia, 2021

Marco regulatorio y capacidad institucional

- Tensiones por imposición del modelo extractivista (solo se ha materializado un proy. PINE)
- Devolución de áreas y subcontratos estrategias minimizaron tensiones con mineros existentes – no soluciones estructurales
- Sin resolver proceso de consultas previas
- Responsabilidades en alcaldías sin contar con recursos e instrumentos
- Procedimiento de otorgamiento de títulos sin adecuada participación – no se ha reglamentado
- Resurgimiento de segregación de TM adecuada
- Inestabilidad jurídica (cambios en línea jurisprudencial)
- Baja legitimidad en las soluciones. Leyes del plan más que leyes en Congreso

Marco regulatorio y capacidad institucional

- Introducción de figura de Licencia ambiental temporal ayudó a gestionar a mineros interesados en la legalidad – faltan recursos para gestionarlos en las autoridades ambientales regionales
- Baja capacidad de las CAR de regiones mineras (Indicador Compuesto de Capacidad Institucional (ICCI))
- Mejora en la capacidad de la institucionalidad minera en los últimos 10 años con recursos de regalías
- Asignación de recursos de regalías (1%) para la institucionalidad ambiental

Minería ilegal

- Poca transparencia en las actuaciones administrativas frente a la minería legal.
- Sistemas de información precarios, desarticulados y desfinanciados.
- La capacidad institucional para evaluar y hacerle seguimiento a la actividad minería en el territorio es insuficiente
- Precario y limitado control territorial del Estado.
- Acciones de control están enfocadas en la destrucción de maquinaria y no en los actores criminales que incentivan la minería ilegal



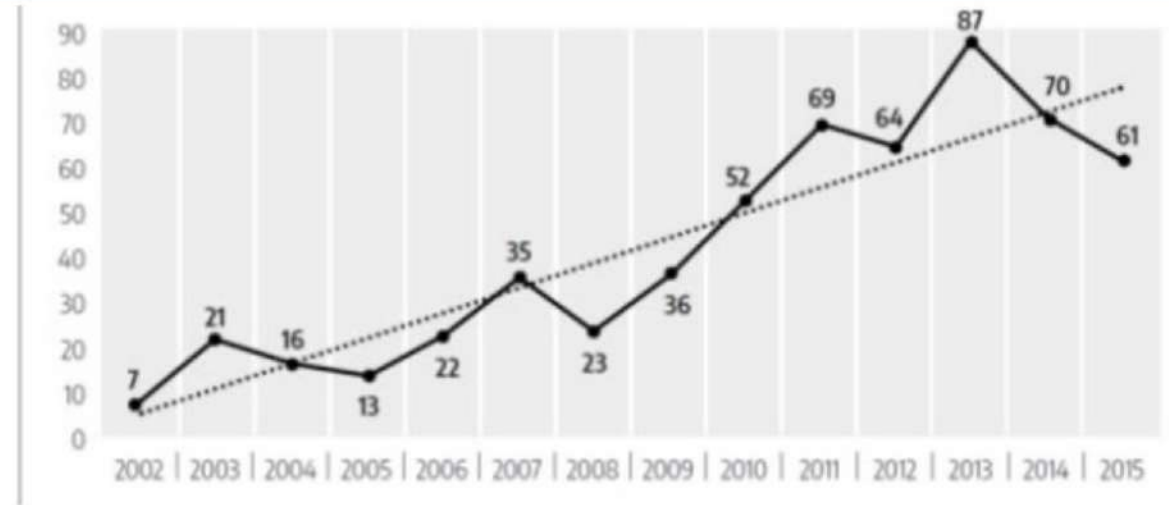
Marco normativo que estipula competencias para las alcaldías en el control minero

Ley 685 de 2001		
	Artículo 30	Certificación de la procedencia lícita producto del barequeo
	Artículo 161	Decomiso provisional de transporte de minerales cuando no se muestre la factura
	Artículo 164	Aprovechamiento ilícito: información a la autoridad minera y decomiso
	Artículo 306	Suspensión de actividad cuando no tenga título registrado –amparo administrativo
	Artículo 310	Amparo provisional para suspender ocupación, perturbación o despojo de terceros
	Artículo 285	Fijación de la caución –a través de un perito- al minero cuando haya establecimiento y uso de servidumbres
Otros instrumentos		
	Decreto 276 de 2015, artículo 13	Elaboración de la multa producto del decomiso
	Ley 1658 de 2013, artículo 9	Censo de plantas de beneficio de oro que usen mercurio

Conflictos

- Alta jerarquización de decisiones
- Poco inclusivo
- Distintos actores involucrados no están articulados horizontalmente, muchas veces ni siquiera articulados
- LAC como territorio de alta conflictividad
- Colombia como uno de los países con mayores conflictos (51 de 129 asociados a minería)
- Movilizaciones sociales de 7 a 70 15 años

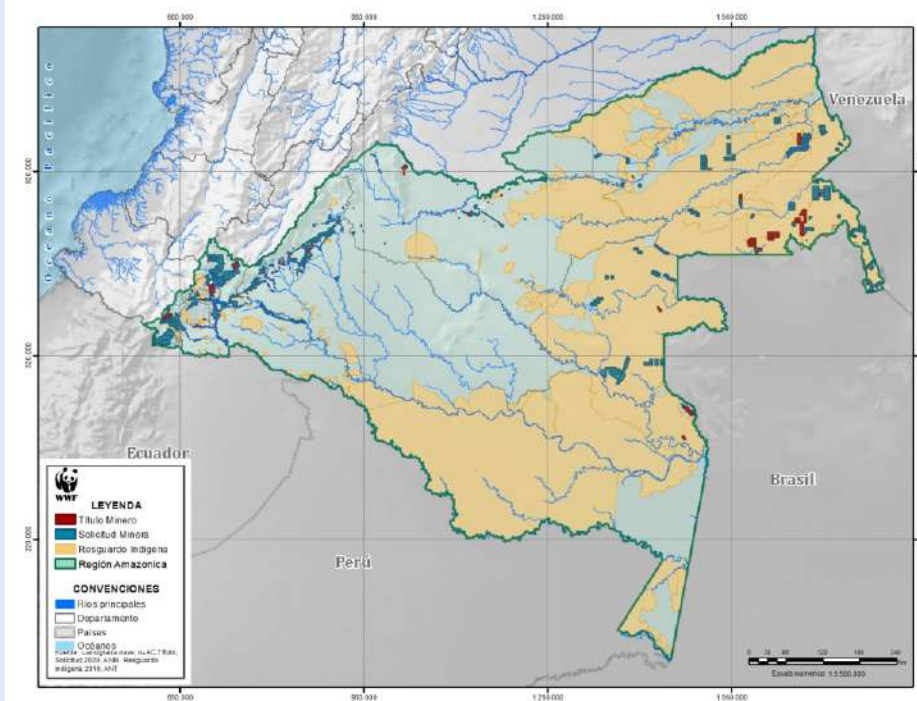
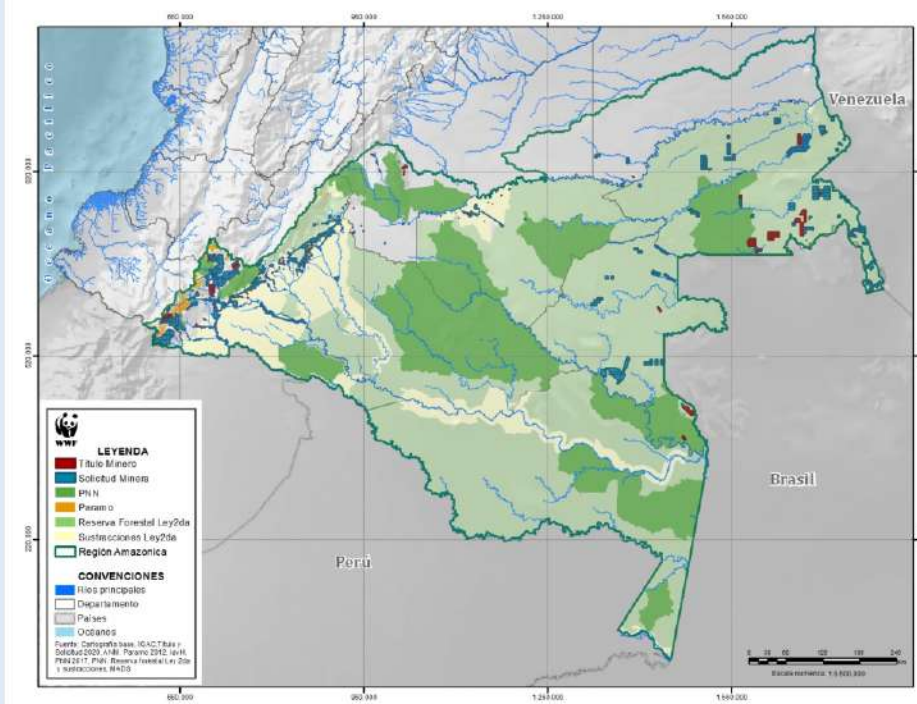
Movilizaciones sociales en el sector extractivo. 2002-2017



Fuente: Velásquez et. al (2020). Basado en Cinep.

Ordenamiento Territorial

- Persiste conflicto entre planeación del suelo y subsuelo
- Cambio en línea jurisprudencial pero a la espera de proyecto de ley
- PL no considera solución adecuada de conflictos
- Tensión con grupos étnicos (reglamentación de capítulo 5to Ley 70 y consulta previa)



Pasivos Ambientales Mineros

- 47% de pasivos identificados por MADS son mineros
- No existe marco legislativo para prevenirlos
- Desbandada minera (carbón) puede ser generador de pasivos contingentes
- Estrategia de formalización con pocos recursos



Balance

- Si bien la estrategia logró atraer inversionistas la mayor parte de los grandes proyectos no se han materializado en territorio por la resistencia social
- Existe mucha desconfianza hacia el sector por parte de la sociedad civil
- La presión social generó presión a las instituciones y mejora de las gestión de las grandes operaciones mineras en compromisos sociales y ambientales
- Se están tomando medidas para minimizar el conflicto, corrigiendo en la marcha la problemática generada a través de mecanismos de menor jerarquía
- Se debe tener discusión estructural sobre la minería y su alcance
- Regalías para la institucionalidad minera mejoró su gestión

Aspectos Positivos en curso

- Formalización
- Bancarización
- ARE
- Apuesta por MAPE
- Trabajo en región
- Trazabilidad
- AnnA minería TM
- Regalías sector ambiental
- Mejora de confianza de los mineros MAPE hacia la institucionalidad

Retos

- AnnA seguimiento
 - Pasivos Ambientales Mineros
 - Confianza en región – no mineros
 - Mecanismo de diálogo y resolución de conflictos
 - Estrategia articulada minería ilegal
 - Distritos mineros
 - Control producción MAPE y minería titulada
 - Licencia ambiental fase exploratoria
 - Transparencia
 - Protección a líderes
 - Mayor presión por transición
 - Gobernanza efectiva y democrática
 - Fortalecimiento de capacidades
- } Escazú

Recomendaciones CEPAL

Gobernanza efectiva y democrática

- **Fortalecimiento de capacidades** institucionales nacionales y locales.
- **Planificación** nacional y territorial del sector minero de largo plazo.
- **Diálogo** y participación multiactor informada y transparente

Gobernanza para el cambio estructural progresivo

- Mayor **progresividad de los ingresos fiscales** mineros, sin desalentar inversión y con mayor armonización de normas en la región
- **Inversión pública de calidad** en capacidades humanas y productivas, con especial atención a las comunidades mineras y vulnerables
- **Convertir el capital natural no renovable en capital perdurable**, sin comprometer el capital natural crítico.

Recomendaciones CEPAL

Gobernanza para la sostenibilidad ambiental y social

- Mejorar la relación de la minería con su entorno ambiental y social para **evitar los conflictos socioambientales** (Acuerdo de Escazú)
- Cumplir con los **debidos procesos** y estándares ambientales, reduciendo externalidades
- Políticas y regulación para determinar la **compensación de los costos, reducir pasivos ambientales** y cierre de minas
- **Eficiencia energética** y de materiales y fomentar la economía circular

Gobernanza para la integración y la cooperación regional

- **Integración regional, cadenas de valor regionales** para aumentar la resiliencia frente tensiones externas
- **Acuerdos regulatorios regionales** (fiscales, laborales y ambientales) para proteger la competitividad y dar señales colectivas a la IED, sin disminuir estándares sociales y ambientales
- Adopción de **estándares internacionales** y fomento de certificaciones como ventaja competitiva

Gracias