

EL GRUPO DE DIÁLOGO SOBRE MINERÍA EN COLOMBIA (GDIAM)
presenta:

Propuestas para una **visión compartida** sobre la minería en Colombia





FORDFOUNDATION

EL GRUPO DE DIÁLOGO SOBRE MINERÍA EN COLOMBIA (GDIAM) presenta:

Propuestas para una **visión compartida** sobre la minería en Colombia

ÍNDICE

Miembros del GDIAM	02
Secretaría Técnica del GDIAM	05
Resumen ejecutivo	06
Introducción	10
Una visión sobre la minería en Colombia	13
Propuesta de tipología para la minería en Colombia	19
Minería incluyente	31
Minería, territorio y comunidades étnicas	33
Participación ciudadana efectiva para una minería incluyente	47
Renta minera en Colombia	55
Minería resiliente	63
Minería y medio ambiente	65
Estándares internacionales	79
Minería competitiva	83
Competitividad	85
Conclusiones	98
Anexo 1	101
Anexo 2	103
Anexo 3	117
Anexo 4	124

equipo

MIEMBROS DEL GDIAM



Fabio Arjona

Es vicepresidente de Conservación Internacional Colombia. Fue biólogo de campo, subdirector técnico y director ejecutivo de la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y del San Jorge. Fue director del Plan de Acción Forestal para Colombia, programa de la FAO en alianza con el Departamento Nacional de Planeación. Fue gerente ambiental del Proyecto Multipropósito de Urrá. Lideró la Dirección de Medio Ambiente Físico del Ministerio del Medio Ambiente, del cual fue viceministro. Ha sido consultor del Banco Mundial para temas de medio ambiente e infraestructura para varios países de América Latina y del Caribe. Es biólogo marino de la Universidad Jorge Tadeo Lozano.



Claudia de Francisco

Es Managing Partner de Newlink Group. Se desempeñó como ministra de Comunicaciones durante el gobierno del presidente Andrés Pastrana y como asesora para la Gestión Presidencial a través de Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Durante este periodo fue presidente de la junta directiva de Telecom y de la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones, así como miembro del Consejo Superior de Política Económica y Social. Fue secretaria de Hacienda del Distrito y ocupó la Gerencia de la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá (ETB). En la actualidad es miembro principal de la junta directiva de Global Education Alliance. De Francisco es ingeniera industrial de la Universidad de los Andes.



Francisco de Roux

Francisco de Roux fue Superior de los Jesuitas de Colombia y vicegrancanciller de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. Fue director del Centro de Investigación y Educación Popular, CINEP. Posteriormente fue director del programa Desarrollo y Paz del Magdalena Medio, donde lideró proyectos de economía campesina y créditos asociativos, e impulsó las zonas de reserva campesina. De Roux tiene una maestría en Economía de la Universidad de los Andes y estudió Humanidades y Filosofía en la Pontificia Universidad Javeriana. Hizo estudios de posgrado e investigación en la London School of Economics y es doctor en Economía de la Universidad Sorbona París. De Roux hizo parte del GDIAM hasta octubre de 2015.



Alcibíades Escué

Es el alcalde del Municipio de Toribío. Previamente, fue coordinador de Planeación en la Asociación Cabildos Indígenas del Norte (ACIN). Escué fue secretario de Planeación Municipal de la Alcaldía del Municipio de Toribío, Cauca. Se desempeñó como presidente y representante legal de la Asociación Indígena del Cauca (AIC) y como presidente de la Asociación de Cabildos Indígenas del Norte (ACIN). Sirvió también en varios cargos del Consejo Regional Indígena (CRIC), incluidos el de fiscal, vicepresidente y presidente del comité ejecutivo. Es licenciado en Ciencias Sociales de la Universidad Pontificia Bolivariana de Medellín y tiene una especialización en Cultura de Paz y Derecho Internacional Humanitario de la Pontificia Universidad Javeriana de Cali.



Luis Jorge Garay

Es el coordinador de Investigaciones de Planeta Paz, el director del Proceso Nacional de Verificación de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, el director académico de Scientific Vortex Group, consultor de la Contraloría General de la República de Colombia, el director del comité académico del Centro Internacional de Estudios sobre Redes Ilícitas Transnacionales y profesor visitante de Link Campus University en Italia. Ha publicado cerca de sesenta libros sobre temas como desarrollo industrial, exclusión social, globalización, captura y reconfiguración del Estado, y economía políticas en torno a la explotación de recursos naturales no renovables, entre otros. Tiene una maestría en Economía de la Universidad de los Andes y un doctorado en Economía del Massachusetts Institute of Technology.

**Claudia Jiménez**

Se desempeñó como la directora ejecutiva de la Asociación del Sector de la Minería a Gran Escala (actualmente Asociación Colombiana de Minería, ACM). Fue ministra consejera de la Presidencia de la República y embajadora en Suiza. Jiménez fue directora del Programa Presidencial de Renovación de la Administración Pública (PRAP) en el Departamento Nacional de Planeación. Se graduó como abogada de la Universidad Pontificia Bolivariana de Medellín y tiene una especialización en Derecho Administrativo, una maestría en Derecho Público Interno y un doctorado en Derecho de la Universidad de París II Panthéon – Assas. Además, tiene un diploma internacional en Administración Pública de la Escuela Nacional de Administración (ENA) de Francia.

**Nelson Lemus**

Es Comunero del Resguardo Indígena de San Francisco y es parte del equipo de planeación de la Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca (ACIN). Lemus es exgobernador del Cabildo Indígena de San Francisco y excoordinador del Proyecto Nasa. También fue consejero de la ACIN y del Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC). Es Licenciado en Ciencias Sociales con énfasis en Antropología y ha sido reconocido como maestro en sabiduría por la Unesco.

**Henry Medina**

Es presidente de Vitol Colombia, empresa dedicada a la comercialización de petróleo. Trabajó con el gobierno Colombiano como viceministro de Minas, donde creó la Agencia Nacional de Minería. Trabajó durante más de quince años para BP PLC, donde se desempeñó en varios cargos en Estados Unidos, Gran Bretaña y América Latina, entre los que se incluyen los de presidente y director Comercial y Financiero de BP para la región Andina, gerente Comercial de la Unidad de Desempeño del Mar del Norte (Reino Unido) y gerente de Planeación y Desempeño de BP Russia Offshore. Actualmente es miembro de la junta directiva de Chilco (filial de Lipigas Chile – comercializadora de LPG) y de Interconexión Eléctrica SA – ISA (Transmisión eléctrica e infraestructura lineal). Medina es ingeniero industrial de la Universidad de los Andes.

**Luis Ernesto Mejía**

Se desempeña como consultor independiente. Fue ministro de Minas y Energía y viceministro de Hidrocarburos y Minas. Trabajó en Mac SA, donde se desempeñó en varios cargos, entre ellos el de gerente general, vicepresidente administrativo, gerente comercial, gerente financiero, asistente de Presidencia y gerente de Relaciones Industriales. Mejía es miembro de varios órganos de dirección, incluyendo el Consejo Superior de la Universidad I.C.E.S.I., Tecnoquímicas SA, Carvajal SA, Isagen SA, Promigas SA y Fundación Ernesto Mejía Amaya. Es abogado de la Universidad San Buenaventura y es egresado del programa Magíster en Administración de Empresas de la Universidad I.C.E.S.I.

**Myriam Méndez-Montalvo**

Se desempeña como consultora independiente. Fue representante de la Fundación Ford para la Región Andina y el Cono Sur. Se desempeñó como asesora de políticas de gobernanza democrática global en el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Dirigió programas nacionales en países de América Latina para el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral. Es la editora de Women in Parliament: Beyond Quotas (2005). Trabajó con la Comisión Internacional de Juristas de Ginebra y el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia en La Haya. Comenzó su carrera como abogada en Colombia. Cuenta con un Master en Administración Pública de la Escuela de Gobierno John F. Kennedy de la Universidad de Harvard y con un Master en Leyes de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, Colombia.



Benjamín Mosquera

Es el representante legal del Consejo Comunitario Mayor de Anchicayá y miembro activo del Proceso de Comunidades Negras (PCN) de Colombia desde hace veinticinco años. Mosquera es docente etnoeducador desde hace quince años y docente coordinador desde hace cuatro. Actualmente lidera procesos de desarrollo, sostenibilidad e interculturalidad en el Valle del Cauca. Es licenciado en Educación y Desarrollo Rural del Centro Universitario de Bienestar Rural y completó su Maestría en Investigación Educativa en la Universidad Católica de Manizales. Sus estudios de bachiller se concentraron en bienestar rural y pedagogía en etnoeducación.



León Teicher

Fue presidente de Cerrejón. Fue fundador y presidente de la junta directiva del gremio Sector de Minería de Gran Escala, SMGE. Se desempeñó como presidente de Xeon Technology Corporation en Canadá y como presidente y gerente general de Unisys Corporation en varios países de la región. Sirvió como vicepresidente de mercadeo y ventas de Carbocol y posteriormente fue miembro de su junta directiva. También fue profesor de la Universidad de los Andes y director de los Programas de Desarrollo Gerencial y Alta Gerencia. Teicher forma parte de las juntas directivas de la Universidad de los Andes, Fedesarrollo, Fundación Ideas para la Paz, Cementos Argos y Continental Gold. Es economista industrial de la Universidad de los Andes y tiene una maestría en Administración de Empresas (MBA) de Stanford University.



Fabio Velásquez

Es presidente ejecutivo de la Fundación Foro Nacional por Colombia, coordinador nacional del programa Institucionalidad Política Democrática y del equipo de trabajo sobre el sector extractivo. Es además el editor y actual director de la revista *Foro*. Trabajó en el Departamento de Planeación de Bogotá y fue profesor del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad del Valle. Ha sido consultor del Programa de Gestión Urbana de Naciones Unidas, del Departamento Nacional de Planeación y de varias entidades públicas y privadas nacionales e internacionales. Ha escrito más de sesenta artículos en libros y revistas nacionales e internacionales, y escrito y editado once libros. Velásquez es sociólogo de la Pontificia Universidad Javeriana, especialista en Ordenación del Territorio de la Universidad Politécnica de Madrid y candidato a doctor en Ciencias Políticas de la Universidad de Lausana en Suiza.



Miriam Villegas

Fue gerente general del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder). Estuvo encargada de la gestión internacional y la cooperación bilateral y multilateral de la Corporación Desarrollo y Paz del Magdalena Medio (CDPMM) durante quince años. Acompaña a los entes territoriales en la formulación de los planes de desarrollo a nivel local y articula a nivel departamental y nacional su gestión. Apoya a organizaciones sociales del Magdalena Medio, Montes de María y el Cauca en las mesas de actores sobre conflictos territoriales y la consolidación de sus propuestas productivas y organizativas. Gestiona con la banca privada, oficial y demás organizaciones, los créditos necesarios para la ejecución de sus proyectos. Es negociadora en mesas de concertación entre la iniciativa privada y pública. Villegas es diseñadora textil con una maestría de la Universidad de Texas.

equipo SECRETARÍA TÉCNICA DEL GDIAM



Álvaro García

Es el director ejecutivo de Consultoría Estratégica. Se desempeñó como ministro secretario general de la Presidencia de Chile y como presidente del Comité de Modernización del Estado. Fue director del Programa de Gobierno del presidente Ricardo Lagos y sirvió como ministro de Economía y como ministro de Energía. Se desempeñó como investigador en varias organizaciones, incluyendo la Organización Internacional del Trabajo, la Corporación de Investigación Económica para Latinoamérica y la Universidad de Chile. Estudió Ingeniería Comercial en la Universidad Católica de Chile y tiene una maestría y un doctorado en Economía de la Universidad de California en Berkeley.



Manuel Ramiro Muñoz

Es el director del Instituto de Estudios Interculturales de la Pontificia Universidad Javeriana de Cali. Se desempeñó como director del Departamento de Humanidades de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanidades en la Pontificia Universidad Javeriana de Cali. Miembro del Comité Científico de la Conferencia de Educación Superior del Global University Network for Innovation. Desde hace más de veintiocho años acompaña las comunidades indígenas y afrodescendientes del suroccidente colombiano en el fortalecimiento de sus procesos formativos y organizativos. Es miembro del Consejo de Regentes de la Pontificia Universidad Javeriana (Bogotá y Cali). Tiene una maestría en Educación de la Pontificia Universidad Javeriana y es doctor en Educación de la Universidad de Barcelona.



María Carolina Parra

Es miembro del Grupo Comunidad-Empresa del Instituto de Estudios Interculturales de la Pontificia Universidad Javeriana de Cali y docente en el Departamento de Ciencia Jurídica y Política de la misma universidad. Fue investigadora y docente en el Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones de la Universidad Pontificia Comillas de Madrid. Es coeditora de *European Migration and Asylum Policies: coherence or contradiction?* (2012). Es candidata a doctora de la Universidad Pontificia Comillas. Estudió Ciencias Políticas y Máster de Investigación en Política Comparada en el Instituto de Estudios Políticos de París, Sciences Po Paris, y Máster de Cooperación Internacional al Desarrollo en la Universidad Pontificia Comillas.



Renata Segura

Es la directora asociada del Conflict Prevention and Peace Forum, un programa del Social Science Research Council. En este cargo, Segura ha supervisado docenas de proyectos de investigación y talleres sobre múltiples desafíos a la gobernabilidad democrática y la paz en América Latina y el Caribe. Es coeditora del libro *Diasporas Lobbies and the US Government. Convergence and Divergence in Making Foreign Policy*, y ha publicado varios artículos sobre constitucionalismo en América Latina. En Colombia, trabajó para el Centro de Investigación Cinep en Bogotá y fue periodista de prensa y televisión. Es politóloga de la Universidad de los Andes y doctora en Ciencias Políticas del New School for Social Research.



Sabrina Stein

Es la coordinadora de programa Conflict Prevention and Peace Forum, un programa del Social Science Research Council. Tiene una maestría en Ciencias Políticas de University of Central Florida, donde se graduó *summa cum laude* en agosto de 2012. Durante su maestría recibió el *Provost Fellowship* del College of Graduate Studies y trabajó como asistente de cátedra en el Departamento de Ciencias Políticas. Stein tiene una licenciatura en Ciencias Políticas y en francés de la misma universidad.

resumen

EJECUTIVO

Este documento es el resultado de dos años de trabajo del Grupo de Diálogo sobre Minería en Colombia (GDIAM), fruto del análisis a profundidad de las complejas dinámicas de la minería en Colombia. El GDIAM está integrado por personas con diversas visiones e intereses en torno al aprovechamiento de los recursos mineros en el país, que convocadas por el Social Science Research Council y la Fundación Ford, han convenido desarrollar una deliberación informada, respetuosa de las distintas visiones representadas y con vocación de incidencia pública.

Este documento presenta a la opinión pública el resultado de los consensos conseguidos por el GDIAM y que se resumen en una propuesta de elementos de políticas públicas, ancladas en torno a la necesidad de generar una **minería incluyente, resiliente y competitiva**. Dicha visión compartida para la minería en Colombia busca contribuir a la **construcción de un consenso nacional** que incluya al Estado en todos sus niveles, a las comunidades, a las empresas, a la academia, a los trabajadores y a la sociedad civil en general.

Además, se presenta una **tipología de la minería** como referencia fundamental para el diseño e implementación de políticas públicas apropiadas, diferenciadas y eficaces. En tal sentido, el GDIAM reconoce y define cinco tipos de minería: minería formal; minería ancestral y artesanal; minería informal; minería ilegal; y actividad extractiva criminal.

MINERÍA INCLUYENTE

En materia de **minería, territorios y comunidades étnicas**, el GDIAM ratifica la importancia de reconocer el **Derecho a la Consulta Libre, Previa e Informada** de las comunidades étnicas y, por ello, propone mecanismos que garanticen este derecho. Es fundamental el papel de liderazgo del Estado como responsable de esta tarea y la conveniencia de que las partes se relacionen de buena fe en la búsqueda de acuerdos para la creación de valor compartido.

Entre las principales recomendaciones formuladas por el GDIAM se destaca la propuesta de creación de una **Agencia especializada en el Diálogo Intercultural** con autonomía administrativa y financiera, que disponga de presencia territorial y recursos suficientes para liderar un proceso informado, sostenido en el tiempo y efectivo de diálogo nacional y regional, y de consulta en torno a proyectos específicos. Esta agencia también debe contar con la capacidad para coordinar a todas las instituciones públicas que deben ser parte de este proceso. Igualmente, el GDIAM plantea la necesidad de contar con información fidedigna, confiable, pública, oportuna y comprensible sobre los principales temas de interés para los diversos actores.

Para el desarrollo de **participación ciudadana** efectiva para una minería incluyente, el GDIAM propone el fortalecimiento de los espacios de participación en torno a la actividad minera en un diálogo permanente y proactivo. Para ello se recomiendan medidas como la construcción de lineamientos de política pública de estímulo a la participación efectiva en el sector; la reactivación y redefinición del Consejo Asesor de Política Minera; la reglamentación de la consulta previa para disponer de claras reglas de juego; la definición de una política sobre consultas populares en el nivel municipal; el desarrollo de mesas de diálogo y de coordinación territorial con el objetivo de consensuar prácticas reales que contribuyan al desarrollo sostenible de los territorios; la articulación y coordinación de la intervención de los distintos niveles de gobierno y el seguimiento eficaz al efectivo cumplimiento de los eventuales acuerdos que se puedan lograr. Así mismo, el GDIAM expone varias propuestas encaminadas hacia el fortalecimiento de la ciudadanía organizada para el ejercicio de la participación efectiva en el ciclo de decisiones de la actividad minera.

Con el paso del tiempo, el **estatuto tributario** ha sido ampliado en sus disposiciones y acumula un inmenso volumen de normas –en muchos casos contradictorias– que dificultan su administración, lo cual crea espacios

propicios para la evasión y la reproducción de inequidades e ineficiencias en la gestión tributaria. En este contexto, el GDIAM propone el desmonte de múltiples exenciones, deducciones y tratos preferenciales que, aparte de favorecer la evasión y elusión tributarias, reproducen graves inequidades entre sectores y agentes económicos. Complementariamente, el GDIAM propone la imposición de una tasa tributaria uniforme para el mismo tipo de agentes económicos en todos los sectores de la economía, lo que propiciará que la tarifa nominal se aproxime a la tarifa efectivamente causada y que se garantice la equidad horizontal.

En relación con las regalías, el GDIAM propone implantar un sistema de regalías de tasa variable en función del precio internacional, en lugar del sistema de tasa fija vigente. Complementariamente, enfatiza en la necesidad de instaurar una institucionalidad eficiente para el cálculo veraz, el pago y el recaudo de las regalías con una estricta fiscalización de los volúmenes de producción y de los precios internacionales. Además, el GDIAM plantea una serie de principios y propuestas para una utilización equitativa, efectiva, eficiente y transparente de estos recursos, orientados hacia la necesidad de contar con una institucionalidad sólida y un alto grado de información, participación y control ciudadano sobre la generación, pago, recaudo, distribución e inversión de la renta minera. En ese sentido, reconociendo los valiosos progresos hechos en la nueva arquitectura del **Sistema General de Regalías**, el GDIAM considera que existen tareas pendientes y oportunidades de mejora en relación con su funcionamiento, con su equidad y con el cumplimiento de sus objetivos. Es por ello que el GDIAM formula algunas propuestas en torno al Sistema General de Regalías y específicamente sobre el recaudo de regalías, el grado de equidad territorial, el buen gobierno, la autonomía, la capacidad institucional y la eficiencia de los proyectos, así como la operación efectiva de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD).

MINERÍA RESILIENTE

El GDIAM argumenta que la minería en Colombia debe caracterizarse por su **resiliencia socioecológica**. Es decir, que la actividad extractiva debe dejar un balance impacto-beneficio neto positivo en el sistema social y ecológico en el que interviene medido a lo largo de todo el ciclo de vida de los proyectos, desde la exploración hasta el cierre, incluyendo la promoción de alternativas económicas, respetuosas del medioambiente que se desarrollen bajo la palanca minera, pero que aseguren desarrollo económico y social posterior al agotamiento del recurso natural no renovable. Lo anterior implica que los impactos de la actividad minera, inmediatos y futuros sean prevenidos, mitigados, restaurados o compensados a través de procesos que aseguren a las comunidades involucradas beneficios netos, sociales, económicos y ambientales. Si esto se cumple, la minería sería afín con la preservación y el fortalecimiento de su entorno social, natural, económico y cultural, con debida consideración del interés de las futuras generaciones. En este sentido, el GDIAM propone una serie de recomendaciones para que exista una correcta y eficaz gestión ambiental y un cumplimiento de los estándares internacionales eficaces, así como una efectiva participación ciudadana que permitan proteger, respetar y velar por el goce efectivo de los derechos humanos. También se debe asegurar que los territorios donde opera la minería mantengan o incrementen los servicios ecosistémicos preexistentes a dicha actividad.

En materia de **gestión ambiental** y con el objetivo de lograr la resiliencia ambiental, el GDIAM estima necesario subrayar que Colombia debe contar con un claro **ordenamiento de su territorio**, el cual, entre otras cosas, determine dónde no pueden desarrollarse actividades económicas como la extractiva para proteger el medioambiente. Adicionalmente, para el GDIAM el Estado debe jugar un papel eficaz en la correcta y oportuna protección del medioambiente a través de la regulación, la fiscalización, la provisión de incentivos (positivos y negativos) que induzcan a los agentes a cumplir con la normativa vigente, las buenas prácticas internacionales sobre la materia,

así como con el castigo ejemplarizante de quienes se encuentran por fuera de la legalidad. Las recomendaciones formuladas por el GDIAM en materia de gestión ambiental se concentran en temas asociados con las Evaluaciones Ambientales Estratégicas (EAE); el ordenamiento territorial; las evaluaciones de impacto ambiental de grandes proyectos; la necesidad de contar con normas sectoriales para la minería; el fomento de la autorregulación en el cumplimiento de estándares sectoriales como buena práctica empresarial; el fortalecimiento de la institucionalidad del ordenamiento territorial, entre otros.

Complementariamente, el GDIAM considera que asumir el desafío de operar efectivamente de acuerdo con los **estándares internacionales** o “buenas prácticas” debe ser un objetivo de todos los agentes de la minería, tanto en su operación para controlar efectivamente su impacto sobre el medioambiente y las comunidades, como también en su relación con las autoridades públicas (además, naturalmente, del cabal cumplimiento de todas las leyes que rigen esta materia). Por ello, el GDIAM elabora una serie de propuestas para un cumplimiento de los estándares internacionales eficaces, y hace un llamado a reafirmar un sentido de lo ético y de lo público en la práctica del Estado, empresas y comunidades locales que intervienen en el sector minero en Colombia.

MINERÍA COMPETITIVA

El GDIAM plantea que una **minería competitiva** en Colombia es aquella que es rentable económica, social y ambientalmente –considerando la dotación específica de recursos del país– y que cuenta con conocimiento y buenas prácticas para asegurar su alta productividad y resiliencia. La competitividad exige la implementación de los más altos estándares industriales con el menor costo posible y las mejores prácticas de relacionamiento comunitario y de gestión ambiental. El GDIAM aborda los requisitos fundamentales para contar con una minería competitiva en Colombia, los cuales se orientan a contar con adecuadas condiciones de seguridad física y jurídica; instituciones de calidad, técnicas y transparentes; marcos normativos eficientes y estables que brinden (entre otros) garantías para la fijación de una renta minera justa para el país, para una eficaz fiscalización del aprovechamiento de recursos naturales no renovables, de la recaudación y de la utilización de la renta minera, para la inversión y que brinden suficiente confianza a los ciudadanos; infraestructura y recursos humanos necesarios; uso eficiente de recursos escasos (especialmente hídricos y ecosistémicos) y de energía; y un mercado de capitales competitivo y coherente con los plazos que demanda esta actividad.

Por último, el GDIAM hace énfasis en la necesidad de fortalecer los **encadenamientos** del sector minero. El panorama existente revela el todavía bajo nivel de encadenamientos hacia adelante y hacia atrás que presenta la minería en Colombia. Existe una ventana de oportunidad en el país si se avanza más en el proceso de aprovechamiento del recurso natural, y en el desarrollo de los proveedores de las industrias extractivas y de los procesadores o transformadores de minerales, ya que este sector podría llegar a exportar bienes y servicios y acompañar, e inclusive sustituir, a la minería como fuente de divisas cuando decline su contribución a la balanza externa. Igualmente, existe un gran potencial para que el sector minero desarrolle industrias intensivas en conocimiento e intensivas en eficiencia ambiental. El GDIAM considera que avanzar en esa dirección dependerá del fortalecimiento de la institucionalidad colaborativa entre los diferentes agentes que participan en la actividad minera.





introducción

Colombia es un país familiarizado con la polarización. Tiene una historia de guerras y conflicto armado interno, de profundas injusticias, inequidades y rupturas. Es, además, una nación compuesta por múltiples regiones, multicultural, biodiversa y de accidentada topografía. Todos estos elementos han contribuido a que muchos de los retos centrales a los que se ha enfrentado el país tengan respuestas significativamente diferentes, y en muchos casos contrapuestas, lo que hace difícil alcanzar acuerdos importantes sobre temas de innegable trascendencia. Por eso, no es una sorpresa que la discusión en torno al papel que la minería debe tener en el desarrollo de Colombia se haya desarrollado entre posiciones extremas, más que en un escenario de búsqueda de acuerdos para la preservación de los intereses nacionales.

La exaltación del debate se puede comprender cuando se reconoce qué tanto hay en juego: Colombia posee una riqueza y una diversidad medioambiental casi únicas, y tiene como responsabilidad protegerla, no solo para el beneficio de sus ciudadanos, sino para el de la población del mundo entero. En muchas ocasiones, los proyectos mineros se han desarrollado en territorios de comunidades étnicas y campesinas que han luchado arduamente porque se les reconozcan sus derechos y que, frecuentemente, ven en la explotación minera un peligro más para la preservación de sus territorios, sus comunidades y su cultura. Esto debido a que algunos miembros de las mismas comunidades étnicas basan su subsistencia en la explotación de minerales de forma artesanal y llevan a cabo estas actividades de la misma manera como lo hicieron por cientos de años sus ancestros. Si bien estos procesos tienen un valor histórico y cultural, frecuentemente generan impactos nocivos contra el medioambiente y la salud de los mineros; pueden, además, afectar de forma grave la sostenibilidad social y de los ecosistemas.

A esto hay que sumarle la preocupante expansión de la minería ilegal y de la actividad extractiva criminal, las cuales buscan rentas destinadas a acciones delictivas o criminales, y que no tienen reparos en desplazar, extorsionar e incluso asesinar a los habitantes de la región para destruir selvas, páramos y reservas y contaminar fuentes de agua. Este es un desafío adicional para la construcción de paz en el país. Tampoco se puede negar la existencia de malas prácticas y el impacto ambiental y social negativo que han generado algunos agentes de la minería formal en ciertas regiones del país. Teniendo en cuenta todo lo anterior, sin duda hay razones para que diversas comunidades y grupos estén en contra de la explotación minera en sus territorios.

Por otra parte, es imposible ignorar los beneficios que traería al Estado colombiano el aprovechamiento de al menos una parte de estas riquezas naturales para obtener recursos que financien la lucha contra la pobreza, la desigualdad y que permitan el desarrollo de políticas a favor de la calidad de vida y del bienestar de todos los ciudadanos; por ejemplo, mediante el acceso a vivienda digna, a educación y a un servicio de salud de calidad, entre otros. Estos son, claro, tan solo unos ejemplos de los múltiples y complejos temas que entretienen un análisis comprensivo de la minería en Colombia.

La pregunta de fondo que el GDIAM plantea es si es posible que en Colombia los distintos grupos de interés abandonen sus posturas polarizadas para avanzar hacia un consenso compartido sobre cuál es el tipo de minería que el país requiere. El Grupo, en el que confluyen dirigentes indígenas, empresariales, ambientalistas, académicos y de la sociedad civil, y que concibe la minería desde perspectivas muy distintas, apostó y comprobó que llegar a un acuerdo sí es posible. Durante dos años de continuo trabajo, los miembros del GDIAM (quienes participaron sin ningún tipo de remuneración) entablaron un diálogo deliberativo, informado y respetuoso, y llegaron a varios acuerdos compartidos que se recogieron en el documento que ustedes tienen hoy en sus manos.

El GDIAM apoya la lógica del diálogo como la estrategia fundamental para el entendimiento público, teniendo en cuenta que los actores que hacen parte de este deben poder conservar su propia identidad antes y después de la

discusión, pero también deben estar abiertos a nutrirse de las experiencias de aprendizaje al compartir con otros su visión particular, conocimientos, experiencias y responsabilidades. Solo así será posible construir consensos que incluyan a todos.

El GDIAM parte de una premisa eminentemente pragmática: entiende que la minería, que se desarrolla de maneras muy diversas en Colombia, es parte de la realidad actual y futura del país. Por eso, el Grupo hace énfasis en cómo debe llevarse a cabo la actividad minera y considera que este primer paso es indispensable para definir y, sobre todo, para brindarle legitimidad y gobernabilidad a las políticas públicas relacionadas con dicho sector. El Grupo identifica tres elementos fundamentales que deberían caracterizar la minería que se requiere para Colombia: esta debería ser incluyente, resiliente y competitiva. Este texto está organizado alrededor de los tres principios anteriormente mencionados, después de esbozar una tipología sobre las distintas clases de actividad minera existente en el país.

El GDIAM entiende que las recomendaciones de políticas públicas tienen que ser diseñadas y enmarcadas en el contexto en el que se llevarán a cabo. En ese sentido, el Grupo reconoce los cambios radicales que se han dado desde el comienzo de su trabajo en el mercado de minerales a nivel internacional, y los nuevos retos que ello presenta para la industria y el país. Igualmente, el GDIAM reconoce el momento político que vive el país y, por ello, hace énfasis en la importancia de consolidar un vínculo positivo entre minería y un tipo de desarrollo incluyente, sostenible y competitivo, que refuerce el proceso de construcción de paz en el que se encuentra Colombia actualmente.

El GDIAM, convocado por el Social Science Research Council y la Fundación Ford, presenta las siguientes propuestas sobre cómo la minería en Colombia puede contribuir al desarrollo sostenible e incluyente del país. Estas están orientadas hacia el cuidado de su singularidad ecológica, étnica y cultural, la inclusión social, el desarrollo socio-económico y la construcción de la paz, para así brindar una debida consideración a los intereses tanto de las actuales como de las futuras generaciones. Se trata de una visión de la minería que apoya la construcción de una sociedad que promueva la creación de valor económico, social y ambiental, al articular al Estado, las comunidades, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil. Se espera que estas propuestas sean del interés del lector, pero, sobre todo, que promuevan la búsqueda de un diálogo abierto, tolerante e incluyente sobre la minería en Colombia.



UNA VISIÓN SOBRE LA MINERÍA EN COLOMBIA

Colombia requiere un gran cambio en cómo se aproxima a la minería. La minería ofrece el potencial de ser un factor que contribuya a mejorar la calidad de vida de todos los colombianos de la presente y las futuras generaciones. Esto, sin embargo, requiere una visión compartida que dé cuenta de las aspiraciones de los colombianos y las colombianas, orientándose hacia la búsqueda del desarrollo humano (económico, social, ambiental y cultural en su conjunto) e inscribiéndose en la construcción de condiciones para la equidad, la resiliencia socioambiental, la innovación, la competitividad y la paz del país. Es decir, una minería aliada del desarrollo humano y operada con base en estándares internacionales exigentes. En el sector extractivo se requiere también buscar erradicar la criminalidad, con todos los perjuicios que esta acarrea para el país. Igualmente, es indispensable buscar mecanismos para que la minería informal se transforme en una actividad que cumpla con todas las normativas vigentes, y en caso de que esto no sea posible, que el Estado aplique la ley.

La primera condición para lograr una relación virtuosa entre minería y el mejoramiento de las condiciones de vida de todos los colombianos es que el país cuente con una visión de mediano y largo plazo sobre la mejor manera de aprovechar sus recursos naturales. Esto requiere una consideración sobre las condiciones necesarias desde el punto de vista ambiental, económico, legal, regulatorio, institucional, administrativo y de entorno, conforme con el sentido público de la propiedad estatal de este tipo de recursos.

La visión para la minería en Colombia que el GDIAM presenta a continuación busca contribuir a la construcción de un consenso nacional que incluya al Estado, las comunidades, las empresas, los trabajadores y la sociedad civil. El GDIAM, además de aportar una visión, busca promover la implementación de políticas de Estado, tanto en términos normativos como de gestión, que aseguren el bienestar y la inclusión socioeconómicos, la resiliencia socioecológica y la competitividad de la minería. Ello reconociendo y dando cuenta de la gran heterogeneidad que caracteriza a la actividad minera en Colombia. De allí que la primera propuesta del GDIAM sea una visión para la minería en Colombia concebida como incluyente, resiliente y competitiva.

MINERÍA INCLUYENTE¹

La minería incluyente es aquella que crea valor compartido con las comunidades y regiones donde opera, como también aquella que administra la riqueza proveniente del recurso natural para beneficio de todos los ciudadanos y para que este sea una fuerza motriz de progreso, desarrollo y de la construcción de la paz nacional.

La minería incluyente requiere contar con políticas públicas y prácticas empresariales fundadas en el principio de valor compartido con los habitantes y el territorio donde se lleva a cabo. Varios son los ejemplos en el mundo que demuestran que si la minería es incluyente puede ser aliada del desarrollo equitativo de un país, generando bienestar en su población y nuevas oportunidades para su desarrollo sostenible.

La inclusión abarca más que la distribución equitativa de la renta económica. Considera también la participación social amplia, libre e informada, en condiciones de respeto a los derechos de la población local, para que todas las partes involucradas puedan ver representados sus intereses económicos, sociales y culturales. Es decir, la minería incluyente implica acordar con las comunidades y las autoridades territoriales medidas necesarias para la protección del ambiente y en especial de las cuencas hídricas y ecosistemas frágiles, el desarrollo económico, social y cultural de las comunidades y el desarrollo de las condiciones de salubridad entre la población.

Por ello, la inclusión exige a la minería conocer y respetar el entorno natural, social y cultural en el que se desenvuelve y respetar los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad entre la Nación y el Territorio en la realización de actividades de exploración y explotación, como también promover y respetar la participación ciudadana para que los distintos grupos sociales y culturales en el territorio hagan efectivos sus derechos. Para lograr esto último es indispensable desarrollar una metodología práctica y efectiva para habilitar y fortalecer a los interlocutores sociales de la minería, de tal manera que se encuentren en condiciones de representar eficazmente sus intereses en un diálogo simétrico, como también de supervisar que se cumplan las condiciones que en él se pacten.

La minería incluyente supone además una distribución equitativa de los frutos de esta actividad productiva. Ello demanda que el país, a través del Estado, reciba una contraprestación justa por el aprovechamiento de los recursos naturales de su propiedad. Esto es, una adecuada renta minera a favor del Estado y la sociedad por concepto del agotamiento del capital natural público aprovechado por la minería. La minería debe aportar ingresos al fisco en montos tales que permitan un equilibrio entre el aporte al Estado para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población colombiana y la competitividad del sector a nivel internacional. El aprovechamiento incluyente de los frutos de la minería también implica que el Estado use equitativa, eficiente y transparentemente estos recursos. Lo anterior se logra con una institucionalidad sólida y un alto grado de información, participación y control ciudadano sobre la actividad pública y privada.

Una minería incluyente tiene en cuenta a la región donde se realiza la actividad, buscando fortalecer sus condiciones socioeconómicas e institucionales con miras a nivelarlas con las de las regiones más desarrolladas del país. Para tal efecto, y sin reemplazar las obligaciones del Estado, la minería puede contribuir con la generación de capital en la forma de recursos naturales, humanos e institucionales, así como en infraestructura regional.

Finalmente, una minería incluyente debe ser compatible con el desarrollo de otras actividades económicas y usos culturales del territorio, tales como la agricultura, la ganadería, la agroindustria, el turismo y la preservación de los ecosistemas. La riqueza de Colombia en términos de recursos naturales y sus índices de pobreza y de inequidad exigen que todos los sectores productivos generen inclusión, empleo e ingresos y se constituyan en nuevas fuentes de riqueza de manera legal. Así ha sucedido en otros países en los que se han desarrollado las actividades mineras junto con las agrícolas o turísticas, que lejos de ser amenazas las unas con respecto a las otras, ofrecen un panorama de oportunidades al complementarse y apalancarse mutuamente.

¹ Las recomendaciones que se derivan de la propuesta de tener una minería incluyente abarcan dimensiones como: comunidades étnicas y territorio; informalidad e ilegalidad; participación social amplia, libre e informada; distribución equitativa de la renta minera; positivo impacto regional; y, compatibilidad con otras actividades productivas.

MINERÍA RESILIENTE²

La resiliencia socioecológica de la minería ocurre cuando esta deja un balance impacto-beneficio neto positivo en el sistema social y ecológico que interviene, medido a lo largo del ciclo de vida de los proyectos, incluido el cierre de los mismos.

La minería es resiliente, por lo tanto, cuando sus impactos negativos, inmediatos o futuros, son prevenidos, mitigados, compensados y/o corregidos a través de procesos que les aseguren a las comunidades impactadas beneficios netos, sociales, económicos e incluso ambientales. Así, la minería es afín con la preservación y el fortalecimiento de su entorno social, natural, económico y cultural, considerando el interés de las futuras generaciones.

La minería resiliente incorpora las mejores prácticas internacionales en áreas como seguridad industrial y salud ocupacional, gestión ambiental e incidencia socioeconómica, en aras de proteger, respetar y velar por el goce efectivo de los derechos humanos. La correcta planeación y ejecución de las labores mineras tiene como una prioridad operativa el identificar, prever, prevenir, mitigar y corregir y/o compensar los impactos socioambientales en una medida tal que se asegure a las comunidades potencialmente afectadas el mantener o incrementar los servicios ecosistémicos preexistentes en el área de influencia de la actividad minera. De este modo, los territorios pueden preservar, o incluso mejorar, las condiciones ambientales y económicas que tenían antes de la intervención de la minería.

Adicionalmente, una minería resiliente debe considerar los intereses de las futuras generaciones en las regiones donde opera, estimulando el desarrollo de iniciativas productivas que nazcan al amparo de la minería, pero que tengan autonomía propia una vez se agote el recurso. Los retos económicos y sociales también suponen el tratar de agregar el máximo valor posible al recurso que se extrae, desarrollando encadenamientos productivos, apoyando esfuerzos de investigación y desarrollo y aportando a la calificación de los recursos humanos para satisfacer la demanda de conocimiento que hacen la innovación y la producción intensiva. Así, la actividad minera operará bajo el criterio del aseguramiento de beneficios netos transferibles a largo plazo.

Finalmente, la resiliencia requiere contar con instituciones a través de las cuales el Estado, con la participación del sector privado y la sociedad organizada, regule y garantice que la actividad minera se desarrolle de manera transparente, equilibrada, previsible y efectiva, asegurando que haya respeto de los derechos de todas las partes interesadas³. Ello requiere fortalecer las capacidades normativas, técnicas y de control del Estado y además que las empresas mineras conozcan de manera profunda las tradiciones culturales y sociales y las necesidades económicas y humanas de las poblaciones donde desarrollen su actividad y que las integren a sus propios planes operativos y económicos. Por último, una minería resiliente demanda que los ciudadanos estén habilitados y apoyados por el Estado para representar sus intereses y salvaguardar sus derechos.

2 Las propuestas para una minería resiliente considerarán temas como: estándares internacionales para su operación; responsabilidad ambiental; desarrollo económico y social de los territorios y las futuras generaciones.

3 Especial relevancia tiene el respeto a los derechos humanos. La ONU ha identificado los principios de una "globalización socialmente sostenible": (1) El Estado debe fomentar el respeto de los derechos humanos por las empresas en zonas afectadas por conflictos; (2) Las empresas deben respetar los derechos humanos, es decir, abstenerse de infringir los derechos humanos de terceros y hacer frente a las consecuencias negativas sobre los derechos humanos en las que tengan alguna participación. En este último caso es muy importante destacar que la responsabilidad de respetar los derechos humanos exige que las empresas: a) Eviten que sus propias actividades provoquen o contribuyan a provocar consecuencias negativas sobre los derechos humanos y hagan frente a esas consecuencias cuando se produzcan; b) Traten de prevenir o mitigar las consecuencias negativas sobre los derechos humanos directamente relacionadas con operaciones, productos o servicios prestados durante sus relaciones comerciales, incluso cuando no hayan contribuido a generarlos.

MINERÍA COMPETITIVA⁴

La globalización de la economía plantea el desafío de la competitividad, exigiendo a las empresas utilizar de la mejor manera posible los recursos humanos, económicos y naturales, salvaguardando siempre el bien común. La minería competitiva, por lo tanto, es aquella que es rentable económica, social y ambientalmente⁵ –considerando la dotación específica de recursos del país– y que cuenta con conocimiento y buenas prácticas para asegurar su alta productividad y resiliencia.

Vale la pena aclarar que la competitividad exige la implementación de los más altos estándares industriales al menor costo posible y también las mejores prácticas de relacionamiento comunitario y de gestión ambiental. En el mundo globalizado de hoy, las empresas compiten por llegar a los mercados a partir de eficiencias empresariales, pero igualmente con base en sus buenas prácticas y reputación, las cuales también son valoradas por los ciudadanos y los mercados.

Una minería competitiva requiere que el entorno nacional ofrezca adecuadas condiciones de seguridad física y jurídica; instituciones de calidad y marcos normativos estables que brinden garantías a la inversión y den confianza a los ciudadanos; infraestructura y recursos humanos a la altura de las necesidades; uso eficiente de recursos escasos (especialmente hídricos y ecosistémicos) y de energía; y, un mercado de capitales competitivo y coherente con los plazos que demanda esta actividad. En resumen, requiere condiciones favorables con respecto a las prevalentes en los países que compiten por los recursos de conocimiento, de gestión y de capital que supone la minería.

4 Las propuestas para lograr una minería competitiva deberán cubrir temas como: seguridad física y jurídica; calidad de las instituciones regulatorias; promoción de inversiones; infraestructura; uso de energía y agua; mercado de minerales y de capitales; calificación de recursos humanos.

5 Las inversiones en minería son cuantiosas y tienen múltiples riesgos tales como: a) geológico, ya que no se sabe si la exploración va a encontrar el recurso y si se lo puede explotar comercialmente; b) de precios, los cuales pueden fluctuar ampliamente mientras se desarrolla la exploración, construcción y operación de la mina; c) de licenciamiento, en cuanto a los posibles cambios de posición de las autoridades y cambios legislativos con respecto a impuestos, regalías, etc.; d) financieros; e) riesgos de seguridad física y derivados de la minería ilegal que invade sus títulos y genera problemas sociales y ambientales. Todo ello afecta el retorno de la inversión y con ello la viabilidad de la minería. Por lo tanto, la proporción de la renta que capta el Estado debe considerar las condiciones existentes en el país y los costos que implican para la empresa, y cómo se compara esta situación con la de otros países mineros.





PROPUESTA DE TIPOLOGÍA PARA LA MINERÍA EN COLOMBIA

E **IGDIAM** parte de la premisa de que el desarrollo de la minería incluyente, resiliente y competitiva en Colombia requiere diferenciar y definir con claridad los tipos de minería existentes en el país. La falta de claridad conceptual que se evidencia en la actualidad en las normas mineras, ambientales y penales y en decisiones supranacionales, planes de desarrollo o documentos Conpes^{6,7}, es una grave falencia que impide la estructuración acertada de la política pública minera. Por ejemplo, no es justo ni acertado asimilar la actividad extractiva criminal que desarrollan grupos al margen de la ley con otros tipos de actividades extractivas que no cumplen con la totalidad de las leyes vigentes y, menos aún, con aquellas que sí las cumplen.

Por esta razón, el GDIAM propone una tipología básica de la minería, para posteriormente sugerir instrumentos y políticas públicas diferenciadas por categoría de minería identificada. No obstante, es de mencionar que en el territorio mismo se pueden observar procesos de simbiosis-hibridación entre diversos tipos de minería que han de develarse a la hora de la implementación de políticas públicas, cuya aplicación permitirá velar por su eficacia y minimizar los daños colaterales de diversa índole que estos procesos pudieren ocasionar.

MINERÍA FORMAL

Es aquella minería que se desarrolla con el cumplimiento de las normas en los ámbitos minero, medioambiental, fiscal y cambiario, laboral y de seguridad social. Cuenta con –o está bajo el amparo de– un título minero legalmente otorgado e inscrito en el Registro Minero Nacional y con licencia ambiental, independientemente de la escala del proyecto, obra o actividad. Este tipo de minería se caracteriza por operar con base en los estándares propios de la industria en materia de seguridad industrial, higiene y salud ocupacional, gestión ambiental, responsabilidad social, transparencia económica y, en general, por cumplir con sus deberes y obligaciones constitucionales, legales y contractuales.

MINERÍA ANCESTRAL Y ARTESANAL

La minería ancestral es aquella desarrollada por comunidades étnicas en sus territorios y la minería artesanal es aquella desarrollada tradicionalmente por comunidades rurales. Ambas corresponden a una minería de subsistencia, a pequeña escala, no mecanizada y que utiliza medios artesanales o rudimentarios de extracción. Estos son dos tipos de minería actualmente reconocidos por la ley, que por su carácter social, cultural y simbólico, son legitimados y amparados social y legalmente.

6 Contraloría General de la República. (2013). “Minería en Colombia – Institucionalidad y territorio, paradojas y conflictos”, Vol. 2, p. 184.

7 Una prueba de dicha falta de claridad conceptual son las definiciones contradictorias de minería ilegal. La definición de minería ilegal contenida en el Glosario Técnico Minero confundió a la minería ilegal, definida como aquella que se adelanta sin los requisitos de ley, con la minería artesanal, que no requiere de título minero, y con la minería informal, que hasta ahora no estaba definida en código minero alguno. Aunque el Glosario Técnico Minero también definía el barequeo (pág. 18), las explotaciones tradicionales (pág. 66), la extracción artesanal (pág. 66) y el bateo o mazamorreo (pág. 19), en el mismo sentido que en la Ley 685 de 2001, se generó una gran confusión por la forma como el Convenio Interadministrativo 0027 de agosto de 2007 (en el cual el Ministerio de Minas y Energía, Ingeominas, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación y el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, se comprometieron a aunar esfuerzos para erradicar la minería ilegal) generalizó e incluyó tipos de minería que gozaban de excepciones en la ley minera, dentro de la minería ilegal. La modificación propuesta por el Decreto 0933 de 2013 al Glosario Técnico Minero incluyó dentro de la definición de minería tradicional a la informal. No obstante, no se aclaró la definición del Glosario respecto a la minería ilegal, especialmente cuando dice que “es la minería desarrollada de manera artesanal e informal, al margen de la Ley”.

MINERÍA INFORMAL

Es aquella actividad extractiva que realiza trabajos de captación de minerales 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, la licencia ambiental, las normas laborales, ambientales, de seguridad o de salubridad industrial, la capacidad técnica mínima necesaria o el pago de regalías o de las contraprestaciones económicas exigidas por el aprovechamiento de los recursos naturales. En general, esta es una minería de pequeña escala con vocación de formalizarse.

MINERÍA ILEGAL

Es aquella minería mecanizada, sin vocación de formalización, que no dispone del correspondiente título minero vigente o de la autorización del titular de la propiedad en la que se realiza y que, además, no cumple con al menos uno de los requisitos exigidos por la ley, a saber: la licencia ambiental, las normas laborales, ambientales, de seguridad o de salubridad industrial, la capacidad técnica necesaria o el pago de regalías o de las contraprestaciones económicas exigidas para el aprovechamiento de los recursos naturales.

ACTIVIDAD EXTRACTIVA CRIMINAL

Es aquella que adelanta actividades extractivas para obtener rentas destinadas a acciones delictivas o criminales o que usa medios criminales para desarrollar la actividad minera.

En cuanto a la escala de la actividad minera, salvo en los casos de la minería ancestral y artesanal y la mayoría de la informal, las actividades extractivas pueden ser a pequeña, mediana o gran escala, y los límites de tamaño deben ser definidos en función de la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional utilizando parámetros que se puedan medir claramente, como son la extensión de la mina, la producción, el número de empleados, las reservas, etc. El siguiente cuadro da cuenta de estas categorías:

Tamaño \ Tipo	Ancestral artesanal	Formal	Informal	Ilegal	Criminal
Pequeña	X	X	X	X	X
Mediana		X		X	X
Grande		X		X	X



RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA PARA LA MINERÍA A PEQUEÑA ESCALA, INFORMAL, ILEGAL Y LA ACTIVIDAD EXTRACTIVA CRIMINAL

Entendiendo que las políticas públicas solo serán eficientes si se diseñan e implementan teniendo en cuenta las características específicas de cada una de las categorías detalladas anteriormente, el GDIAM se concentra (por ahora) en sugerir una serie de recomendaciones para los siguientes tipos de actividad minera:

- Minería a pequeña escala, que incluye a la minería ancestral y artesanal, la minería formal a pequeña escala y la minería informal
- La minería ilegal
- La actividad extractiva criminal

1. Diagnóstico: el peso de la minería a pequeña escala, la minería informal y la actividad extractiva criminal

Los datos que arroja el Censo Minero de 2012⁸ evidencian la importante dimensión de la minería a pequeña escala y de la minería informal en Colombia. Del total de las Unidades de Producción Minera (UPM) con título minero, el 67 % son pequeñas, es decir, 3576 (independientemente de la condición de legalidad en la que se encuentren). De las 14 357 UPM censadas, el 56 % declara no tener ningún tipo de título minero y hay diez departamentos donde al menos el 80 % de las UPM no tiene título minero. Igualmente, cabe señalar que de las 14 357 UPM censadas, el 95 % tiene menos de veintinueve empleados (el 72,3 % tiene menos de seis empleados). Por último, se constata una correlación positiva entre la posesión de un título minero y el tamaño de la UPM medido por su número de empleados. A mayor tamaño, mayor formalidad.

El panorama de la informalidad queda de manifiesto al constatar el bajo porcentaje de UPM que cumple con la legislación vigente. En lo referente a las regalías, del total de las UPM censadas, solo el 35 % paga regalías. Entre aquellas que poseen un título minero, el 62,6 % paga regalías, y de las que no tienen título minero, el 18,5 % paga regalías. En lo relacionado con la seguridad, la higiene y la salud ocupacional, el 72 % no implementa acciones para garantizar estas condiciones. Igualmente, el 75,7 % no cuenta con autorización y/o permiso ambiental. El restante 24,5 % posee licencia ambiental (19,7 %), plan de manejo ambiental (8,3 %) y plan de manejo, recuperación o restauración (1,5 %). Por último, el 66,5 % no lleva contabilidad ni aplica métodos de inventario. Se puede apreciar que prácticamente dos tercios de la actividad minera podrían operar en la informalidad⁹.

Esta realidad no atañe solo a Colombia. Según estudios internacionales, se estima que en la minería a pequeña escala trabajan aproximadamente trece millones de personas y que dicha actividad incide en la subsistencia de unos 80 a 100 millones más¹⁰.

8 Disponible en: <http://www.minminas.gov.co/minminas/downloads/UserFiles/File/Grupo%2ode%2oParticipacion%2oCiudadana/CensoMineroDepartamentalColombiano2010-2011.pdf>.

9 De acuerdo con un reportaje investigativo de María Teresa Ronderos para la *Revista Semana* (2011), la situación de aprobación y legalización de los títulos mineros contrasta ampliamente entre la pequeña y la gran minería: “Organizados en varias asociaciones y sindicatos, ellos [los mineros artesanales] habían conseguido que el Código Minero de 2001 les diera tres años para legalizar sus minas. De los 15 000 mineros de hecho que según la Defensoría del Pueblo hay en el país, llegaron a Ingeominas 2845 solicitudes de formalización. Y de ellas apenas consiguieron formalizarse veintitrés. ¿La razón? La norma les exigía que presentaran mapas técnicos de sus minas y facturas comerciales de varias décadas atrás. La ley 1382 que reformó el Código en febrero de 2010, volvió a abrir la posibilidad de legalizar minas artesanales. En un año llegaron otras 2200 peticiones. De estas, 719 ya han sido evaluadas, pero como las normas son las mismas, solo una pasó la prueba documental y próximamente se le hará una visita técnica. Echar a andar las peticiones de los mineros artesanales a paso de tortuga, y las de los nuevos títulos a galope, cerró aún más la posibilidad de que los artesanales logran formalizar sus minas: cuando llegaban sus peticiones ya esas áreas habían sido adjudicadas a nuevos mineros o a especuladores”. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/la-fiebre-minera-apodero-colombia/246055-3>.

10 International Institute for Environment and Development y World Business Council for Sustainable Development. 2002. Mining, Minerals and Sustainable Development (MMSD) Project, Earthscan, 365p.; ILO (International Labour Organization). 1999. “Social and Labour Issues in Small-Scale Mines. Report at the Tripartite Meeting on Social and Labour Issues in Small-Scale Mines, Sectoral Activities Programme”, ILO, Geneva.

La informalidad en el sector minero en Colombia se explica por una serie de factores como la falta de alternativas de empleo y la histórica debilidad institucional en materia de fiscalización de la actividad en el ámbito regional. Por otra parte, la informalidad permite evadir los costos de la legalidad, tales como las prestaciones sociales, la seguridad laboral, el pago de impuestos y el trámite de licencias y permisos.

Los pobres resultados de los programas de formalización implementados hasta ahora en Colombia resultan de varias dificultades bien identificadas recientemente por el Ministerio de Minas y Energía¹¹, entre las cuales están:

- La vulnerabilidad, descoordinación y discontinuidad institucional de las entidades relacionadas con el proceso de formalización tanto en lo nacional como en lo territorial.
- Demora en trámites gubernamentales en los procesos de legalización y titulación minera.
- Falta de aplicación de las normas especiales concebidas para las comunidades étnicas.
- Ausencia de información pertinente, confiable y oportuna y de un sistema de información actualizado y eficiente para el sector minero que permitan especialmente identificar el alcance y las características de la informalidad en el país.
- Ausencia de esquemas de incentivos que estimulen los procesos de formalización.
- Falta de actualización de las cartografías institucionales sobre los procesos sociales con participación de las comunidades.
- Falta de pedagogía e información sobre los beneficios de la formalidad.
- Altas barreras de ingreso al negocio que dificultan los procesos de formalización minera. Los requisitos y los trámites no son claros para poder acceder al proceso de formalización.

En cuanto a los principales elementos que han impedido que la minería a pequeña escala se consolide como una minería formal cumplidora de las exigencias mínimas de una actividad minera responsable y sostenible, se encuentran los siguientes:

- Bajos niveles de tecnificación e innovación en procesos productivos claves para la competitividad y productividad de la actividad minera.
- Bajos niveles de conocimiento por parte de los mineros en temas normativos, técnicos, ambientales, empresariales y laborales.
- Realización de la actividad minera como una economía de subsistencia con muy bajos excedentes que no garantizan la sostenibilidad del negocio ni el bienestar de las comunidades.
- Falta de esquemas asociativos consolidados y representativos de la minería de pequeña escala en el sector minero.
- Infraestructura insuficiente en las regiones mineras del país, lo que no permite el crecimiento y la competitividad del sector de la minería de pequeña y mediana escala.
- Carencia de líneas de créditos especiales para el desarrollo de la actividad minera a pequeña escala.
- La extracción de oro, en muchas ocasiones, es desarrollada por personas que buscan fortuna rápida sin un proyecto de largo plazo ni compromiso con el territorio.

¹¹ Para un diagnóstico más extenso sobre las debilidades del proceso de formalización minera en Colombia, consulte el documento del Ministerio de Minas y Energía "Política Nacional para la Formalización de la Minería en Colombia" (2014), pág. 69. Disponible en: <http://www.minminas.gov.co/documents/10180/154252/DocumentoPoliticaFMV204Feb2014.pdf/60f2975a-ce7c-4do8-8f9a-816cd2e70be3>.

Una realidad más grave es la de la actividad extractiva criminal. En efecto, “las cifras de la Unidad Nacional de Intervención Contra la Minería Criminal muestran que de los 291 municipios en los que se ha identificado la presencia de minería ilegal, influenciada por grupos al margen de la ley, en 191 se registra extracción ilícita de oro y plata”¹². Solo en el año 2014 “los operativos contra la [actividad extractiva] criminal han dejado 87 kilos de oro ilegal y 1 de platino incautados –avaluados en 7200 millones de pesos–, 840 personas capturadas y 231 minas intervenidas, de las cuales 131 fueron suspendidas. Antioquia, Chocó y Valle del Cauca son las regiones donde se ejecutó el mayor número de acciones contra este delito”¹³.

Por razones que se explican a continuación, el GDIAM acoge la tesis que sostiene que **la actividad extractiva criminal constituirá una de las principales fuentes de conflicto en el postconflicto en Colombia** –siendo ya un motor de conflictividad en ciertas zonas del país–, y sugiere al Estado colombiano que otorgue carácter urgente al fortalecimiento de las medidas en torno a esta grave problemática.

Dicho fenómeno deriva principalmente de la histórica precariedad o inexistencia de la presencia del Estado en ciertas zonas del país, sumadas a la vinculación a la actividad extractiva criminal, no solo de organizaciones armadas ilegales –entre las que se encuentran las FARC, el ELN y bandas criminales (Bacrim)–, sino también del narcotráfico y del crimen organizado transnacional. Por lo tanto, teniendo en cuenta que la riqueza natural generalmente está en zonas relativamente marginadas del país en las cuales prevalecen las condiciones previamente mencionadas, se puede constatar que Colombia tiene el entorno propicio para el desarrollo de la actividad extractiva criminal, un fenómeno presente desde hace varios años en el país.

Un elemento esencial a tener en cuenta es que Colombia dispone de minerales estratégicos como el oro, el coltán y el tungsteno, cuya rentabilidad se ha demostrado elevada, e incluso, en ocasiones superior o semejante a la del narcotráfico.

A lo anterior se suma el desafío que presenta la actividad extractiva criminal en un posible escenario de postconflicto en Colombia ante la improbable desmovilización de la totalidad de los miembros de las guerrillas si se firman los acuerdos que pondrían fin al conflicto armado tradicional. Aquellos que continúen en la senda de la ilegalidad permanecerían vinculados, entre otras actividades, a la extracción ilícita de minerales en alianza con actores como las Bacrim. En este contexto, la actividad extractiva criminal sería una de las principales fuentes de financiación de estos grupos ilegales.

Al problema de la criminalidad asociado a este tipo de minería se suma la depredación ambiental y social que ella genera y que ya muestra graves impactos en el territorio¹⁴.

12 Fuente: <http://www.eltiempo.com/economia/sectores/sistema-contra-el-comercio-ilegal-de-oro/15136079>.

13 Fuente: <http://www.urnadecristal.gov.co/gestion-gobierno/unidad-especial-contra-mineria-criminal>.

14 El país carece de estudios sobre los impactos de la actividad extractiva criminal en el medio ambiente. Sin embargo, para un amplio diagnóstico de los efectos de la minería no legal en el medio ambiente, se recomienda consultar el capítulo de Fierro Morales, J. (2013). “Aproximación sintética sobre impactos ambientales de la minería no legal” en Garay, L. J. et al. (2013). Minería en Colombia. Institucionalidad y territorio, paradojas y conflictos. Contraloría General de la República. Volumen 2. pp. 193-228. Conviene tener en cuenta que el autor advierte que “a lo largo de este capítulo se usará la expresión inusual “minería no legal” en razón a la dificultad de establecer diferenciaciones entre minería ilegal, informal o criminal [...]” (p. 193).

2. Recomendaciones de elementos de política pública para los diferentes tipos de minería

Como se señaló anteriormente, el GDIAM argumenta que para que la minería que se desarrolle en Colombia sea viable, esta deberá ser una “minería incluyente”, que garantice la integridad cultural de acuerdo con las prácticas ancestrales de las comunidades locales, y deberá entenderse como una actividad que crea valor compartido con las comunidades y regiones donde opera y en la que se administra la riqueza proveniente del recurso natural para beneficio de todos los ciudadanos y para que esta sea una fuerza motriz del desarrollo y de la construcción de la paz nacional. La minería incluyente requiere contar con políticas públicas y prácticas empresariales fundadas en el principio de valor compartido con los habitantes y el territorio, otorgando especial importancia a la sostenibilidad ambiental allí donde se lleva a cabo la actividad extractiva. Varios son los ejemplos en el mundo que demuestran que si la minería es incluyente, esta puede ser aliada del desarrollo equitativo de un país, generando bienestar para su población y nuevas oportunidades para el desarrollo sostenible más allá del aprovechamiento de la riqueza mineral.

En este sentido, la “minería incluyente” incorpora a la minería ancestral y artesanal y a la informal de pequeña escala que busque transitar hacia la formalidad y procure desarrollarse en armonía con su entorno social, con las comunidades y sus territorios y con las demás actividades económicas que se desarrollen en la zona.

El reto es, entonces, entender la naturaleza de la minería artesanal, de la minería informal y, en general, de la minería a pequeña escala, diferenciar claramente la minería con vocación de formalización de los otros tipos de minería y aprovechar de la mejor manera posible su utilización intensiva de mano de obra.

A continuación se sugieren algunos elementos de políticas públicas para ciertas categorías de minería ya identificadas. El foco inicial del GDIAM ha sido la definición de políticas para la pequeña minería ancestral y artesanal y para la minería informal, así como la necesidad de fortalecer la acción contra la actividad extractiva criminal. La agenda de trabajo futuro del GDIAM considera la definición de otras políticas de fomento a la competitividad del sector minero.

I. Elementos de política pública para la minería ancestral y artesanal

Las soluciones que el Estado debe plantear a los problemas relacionados con la minería artesanal y ancestral han de tener como énfasis la creación de alternativas de ingresos. Por lo tanto, deben focalizarse en una **política pública con énfasis social** y no en la represión. Existe todo un abanico de actividades económicas alternativas o complementarias a la minera que deberían implementarse de manera estratégica y adaptada a las comunidades y territorios donde opera la minería ancestral o artesanal.

En particular, el Estado debe diseñar políticas públicas que miren con suma atención la manera en que las comunidades **indígenas y afrodescendientes** realizan actividades mineras. Es importante para ello que haya total claridad no solo en cuanto a la extensión del territorio que les corresponde a estos grupos étnicos, el número de personas y comunidades que los habitan, cuáles de ellas se dedican a actividades mineras, con cuántos títulos y de qué naturaleza son dichas actividades, sino también en lo referente a su relacionamiento con las empresas titulares mineras que de una u otra manera tienen impacto en los territorios de dichos grupos étnicos.

Es importante avanzar en la reglamentación del Capítulo V de la Ley 70 para afrodescendientes, con el propósito de establecer las reglas aplicables a la minería (desarrollada por estas comunidades o por actores externos a las mismas) en territorios colectivos de comunidades negras. Lo mismo debe hacerse para las comunidades indígenas, previo consenso entre estas y la autoridad competente.

Desde el punto de vista institucional, el GDIAM propone la creación dentro del Viceministerio de Minas de una **Dirección para la Minería Ancestral y Artesanal**, puesto que estas comparten la condición de ser pequeña minería. Dicha dirección **sería responsable de la atención al minero de subsistencia** y debería contar con vasos comunicantes con las entidades encargadas de la inclusión económica y social de grupos vulnerables y excluidos de la legalidad (a semejanza de los establecidos por el Departamento para la Prosperidad Social).



II. Minería informal: Políticas de formalización

La formalización debe entenderse como un proceso que comienza con el permiso legal de operar una unidad de producción minera al amparo de un título propio o contratado de un concesionario o titular minero o en alianza con estos, pero que se completa con el proceso de adopción de los estándares técnicos, ambientales, laborales y de comercialización del producto. Para tal efecto se sugiere llevar a cabo las siguientes acciones:

- **Creación de una ventanilla única de trámites para los mineros en proceso de formalización**

El GDIAM propone elaborar un inventario de trámites para racionalizar el proceso de formalización y evitar que los requerimientos exigidos sigan siendo una fuente de informalidad. El primer paso para ello es determinar los costos en los que incurre un productor minero que inicie la trayectoria hacia la formalización. A partir de esta información, el Estado debe diseñar un plan de acción para reducir trámites y generar las sinergias institucionales que permitan la formalización al mínimo costo posible para el pequeño minero. En paralelo, la autoridad minera debe establecer un mecanismo permanente que oriente al minero informal mediante la asesoría y el acompañamiento (diferente al tramitador), que podría surgir acuerdos de cooperación con universidades (facultades de Derecho) mediante modalidades como las pasantías remuneradas. El apoyo a los mineros debe hacerse en el territorio, por lo que es necesario que el Estado fortalezca su presencia en las zonas mineras a través de la autoridad minera.

- **Focalización de los procesos de formalización (metodología Anspe)**

Resulta fundamental que el Estado concentre sus esfuerzos en promover iniciativas para la formalización de la actividad minera en Colombia. Para tal efecto, se propone la elaboración a corto plazo de un plan estructurado de formalización por tipo de minero con “dimensiones” y “logros” a alcanzar. Dicha metodología, que sería similar a la que utiliza la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema, Anspe¹⁵, permitiría definir a quién formalizar y cuáles aspectos requieren formalización, con el fin de lograr el objetivo estratégico de “promover” la formalización del minero informal a pequeña escala.

Las dimensiones de la intervención deben ser construidas conjuntamente con la comunidad a intervenir para que las acciones de la política pública estén alineadas con sus necesidades. Para tal fin, es indispensable contar con una instancia en la que participen los distintos actores involucrados para validar y evaluar la política de formalización.

- **Capacitación del recurso humano en proceso de formalización**

A corto plazo, el GDIAM considera fundamental asegurar la difusión, comprensión e implementación (acompañamiento) de los programas de capacitación del recurso humano en temas normativos, técnicos, ambientales, empresariales y laborales, en aspectos relacionados con el cumplimiento del marco legal y en lo referente al seguimiento de los estándares de seguridad industrial adaptados a los agentes productivos.

- **Implementación de tecnologías que aumenten la eficiencia en la recuperación del mineral y reduzcan sus impactos ambientales**

El Estado debe fomentar la innovación y el desarrollo tecnológico de la actividad minera con el propósito de lograr mayores niveles de productividad y competitividad y disminuir constantemente el impacto al medio ambiente. En ese sentido, el GDIAM propone que se desarrollen a corto plazo “modelos demostrativos” basados en tecnologías apropiadas, sencillas y de fácil manejo y bajo costo. Un buen ejemplo de lo anterior son los modelos demostrativos implementados en el Cross Cutting Project - CCP de la Unesco, en cuanto a la “Aplicación de Tecnologías Apropriadas en el Beneficio y Fundición de Oro en Pequeña Escala en Ecuador, Perú y Colombia”¹⁶.

15 <http://anspe.gov.co/es/sala-de-prensa/noticia/con-metas-concretas-se-firma-gran-acuerdo-minero-contra-la-pobreza-extrema>.

16 El objetivo principal del proyecto fue el de “mejorar el desempeño tecnológico de la minería en pequeña escala mediante la introducción de tecnologías apropiadas de beneficio, fundición y refinación de oro, a fin de incrementar su recuperación y disminuir los riesgos y daños sobre la salud de las personas y el medio ambiente”. Esta iniciativa es una réplica del Proyecto Piloto de Unesco para Colombia, ejecutado con resultados exitosos en Nariño, suroccidente de Colombia, durante el periodo comprendido entre noviembre de 2003 y diciembre de 2004. Disponible en: http://www.communitymining.org/attachments/220_fredy.pantoja.pdf?phpMyAdmin=cde87b62947d46938306c1d6ab7ao420.

A mediano y largo plazo, se propone el desarrollo de mecanismos que promuevan el incremento de los niveles de recuperación del mineral (con tecnología de punta que mitigue impactos ambientales) y cuyos márgenes estén destinados a corregir los pasivos ambientales de la minería, especialmente de la informal y de la extracción ilícita.

- **Mejoramiento de las condiciones de acceso a créditos para incentivar la formalización**

El Estado debe continuar generando condiciones de acceso al crédito e incentivos que induzcan el fortalecimiento técnico y mejoras en los procesos productivos de la minería, contribuyendo así a mejorar la competitividad del sector como parte integral del proceso de formalización de la minería en Colombia. Entre dichas condiciones se pueden destacar la gratuidad del proceso de formalización y la gradualidad en el cumplimiento de los estándares que demanda la formalización, así como el acompañamiento sobre medida (metodología Anspe) para lograrla.

En todo caso, el Estado debe garantizar una fuente de ingreso legal mínima a los mineros en proceso de formalización que estén genuinamente comprometidos a llevarlo a cabo, con la finalidad de evitar su deserción hacia fuentes ilegítimas mientras dicho proceso concluye.

- **Establecimiento de alianzas sociales público-privadas para la formalización**

Estas alianzas pueden facilitar la formalización, pero su desarrollo efectivo requiere la reglamentación integral de los Subcontratos de Formalización previstos en la Ley 1658 de 2013. Dicho instrumento permite que los pequeños mineros que a la fecha de expedición de la mencionada ley se encuentren adelantando actividades de explotación dentro de áreas otorgadas a un tercero mediante título minero, con previa autorización de la autoridad minera competente, puedan suscribir subcontratos de formalización minera con el titular del área¹⁷.

Adicionalmente, es conveniente facilitar la cesión de áreas en manos de la gran minería a la pequeña con vocación de formalización. En este caso, la extracción del mineral se efectúa en zonas delimitadas por la gran empresa y el mineral se entrega para ser procesado en la planta de la compañía, ajustándose al plan de manejo ambiental aprobado por la Corporación Autónoma Regional respectiva.

Por último, se proponen compensaciones ambientales obligatorias mediante el desarrollo de proyectos forestales y/o agrícolas en alianza con organizaciones de la comunidad minera a pequeña escala.

- **Requerimientos progresivos del cumplimiento de obligaciones**

Deben diseñarse sendas de incorporación que sean coherentes con el “camino hacia la formalización”. Es claro que el minero, por más deseos que tenga de ser un actor totalmente formal, no cuenta con las herramientas ni los recursos (sin hablar de la proximidad con el Estado) para poder cumplir de manera inmediata con las obligaciones emanadas de su condición de formal. El Estado deberá controlar, vigilar y exigir la progresividad en el cumplimiento de las obligaciones del minero en camino a la formalización, pues claramente uno de los obstáculos para la formalización es precisamente el requerimiento de cumplir inmediatamente con todas las obligaciones, cuando las mismas deben tener una senda de incorporación correspondiente con el grado de formalización del minero. Por la misma razón, el Estado debe valorar quiénes están cumpliendo sus compromisos y quiénes no, de manera que se verifique claramente lo que se ha denominado “vocación de formalización”, para que quien no cumpla sea considerado claramente ilegal por la entidad correspondiente.

En esta medida, el pago de regalías, por ejemplo, debe corresponder a una senda, en la cual se vaya incorporando porcentualmente el gravamen, hasta que la condición del minero y su trabajo de formalización le generen las posibilidades y los flujos de ingresos necesarios para cumplir con este en su totalidad.

La misma incorporación gradual es necesaria en el cumplimiento de las obligaciones; estas deben ir cumpliéndose con base en un recorrido y unos hitos señalados claramente en los planes de mejora y formalización.

17 Artículo 11 a) de la Ley No. 1658 de 15 de julio de 2013, “por medio de la cual se establecen disposiciones para la comercialización y el uso de mercurio en las diferentes actividades industriales del país, se fijan requisitos e incentivos para su reducción y eliminación y se dictan otras disposiciones”. Disponible en: https://www.minambiente.gov.co/images/Atencion_y_participacion_al_ciudadano/Consulta_Publica/LEY%201658%20DEL%2015%20DE%20JULIO%20DE%202013.pdf.

Por supuesto, el cumplimiento de esos plazos y esas condiciones serán prueba de la realidad del compromiso o “vocación” del minero para incorporarse a la formalidad, y de igual manera, su incumplimiento injustificado será prueba de su “vocación de ilegalidad”.

Claro es, por supuesto, que ciertas obligaciones, especialmente algunas de tipo medioambiental y de seguridad industrial, lo mismo que aquellas relacionadas con el respeto a los derechos fundamentales, deberán ser incorporadas de inmediato. Este es el caso, por ejemplo, de la suspensión del uso de mercurio o la eliminación del trabajo infantil, obligaciones en las que no cabe aplicar gradualidad alguna.

III. Elementos de política pública para la minería a pequeña escala

Se sugiere la creación de una **institución o empresa** que realice las siguientes acciones para aumentar la viabilidad y sostenibilidad de la pequeña minería, incluyendo a los mineros informales en vía de formalización:

- Apoyar la organización empresarial y social de los mineros.
- Proveer capacitación técnica para operar de acuerdo con los estándares en materia de seguridad industrial, gestión social y responsabilidad ambiental.
- Proporcionar acceso al crédito.
- Constituir un poder de compra y de comercialización de los minerales de sus afiliados en los mercados nacionales y globalizados.
- Establecer plantas de beneficio y de fundición.
- Fomentar alianzas entre los pequeños mineros y de estos últimos con los medianos y grandes con el fin de alcanzar economías de escala e introducir avances tecnológicos.
- Promover el respeto al medio ambiente y a las comunidades en las que se localizan sus actividades.
- Buscar el desarrollo permanente de todos los trabajadores mineros.
- Crear mecanismos de cobertura de riesgos y fondos de estabilización que eviten que los ciclos de precios se conviertan en un obstáculo para el desarrollo de esta actividad.

Dicho lo anterior, el esquema de atención al pequeño minero debe incluir incentivos para que este se asocie y así evolucione hacia otras escalas de producción que le permitan realizar de manera autónoma una minería con los estándares requeridos.

Por último, cabe señalar que para garantizar su correcto funcionamiento y evitar un fracaso institucional, dicha empresa deberá contar con un gobierno corporativo fuerte y moderno que la blinde contra presiones políticas y sociales que la puedan desviar del cumplimiento de los objetivos institucionales ya descritos. Para esto, es deseable que se genere entusiasmo en entidades multilaterales, que aporten no solo capital, sino que participen en su junta directiva y exijan la definición y práctica de elementos de buen gobierno corporativo. De esta manera se podrá proteger a esta entidad de prácticas que fueron comunes en la institucionalidad minera en el pasado, cuando sus ímpetus empresariales fueron obstaculizados por la intromisión en su operación de intereses particulares y políticos.

El GDIAM considera que el primer paso para la consolidación de las pequeñas y medianas empresas es la conexión de estas con los principales centros productivos y comerciales del país. Por ello el Estado debe **priorizar el fortalecimiento de la red terciaria y secundaria**, especialmente en zonas de conflicto y de explotación ilícita de minerales. Es importante considerar que en ciertas áreas, el Chocó por ejemplo, las vías terciarias son fluviales, por lo que se requiere una gestión pública para hacer más eficaz este mecanismo de comunicación e interconexión.

IV. Elementos de política pública para la lucha contra la minería ilegal y la actividad extractiva criminal

Lo que diferencia el tratamiento de la actividad extractiva criminal del de la minería ilegal es que la primera se estructura en contra de las leyes y la segunda se estructura prescindiendo de las leyes, por lo que el tipo de enfoque de política pública que se aplica a una y otra es diferente.

Para la actividad extractiva criminal se adopta un enfoque represivo de carácter penal, policial, militar y de inteligencia sobre las redes criminales implicadas. En cambio para la minería ilegal, en una primera instancia, se aplica un enfoque civil y administrativo frente al incumplimiento de las múltiples normas de diversa índole (no disponer del correspondiente título minero vigente o de la autorización del titular de dicha propiedad y no cumplir además con al menos uno de los requisitos exigidos por la ley, a saber: la licencia ambiental, las normas laborales, ambientales, de seguridad o de salubridad industrial, la capacidad técnica necesaria o el pago de regalías o de las contraprestaciones económicas exigidas para el aprovechamiento de los recursos naturales)¹⁸. Sin embargo, pasado un breve período de tiempo, durante el cual no se muestre voluntad de formalización, este tipo de minería ilegal adquiere un carácter equivalente al de la actividad extractiva criminal, y por lo tanto se adopta frente al mismo un enfoque represivo de carácter penal, policial y militar.

En términos de política pública, el GDIAM recomienda el endurecimiento de las medidas en contra de la minería ilegal y la actividad extractiva criminal, principalmente cuando se cometen violaciones a los derechos humanos, a los derechos laborales y ambientales y a la transparencia económica.

- **Enfoque de cadena productiva**

Se insta a que se dirija la lucha contra la minería ilegal y la actividad extractiva criminal a toda la cadena productiva (extracción, transporte, venta de insumos, financiación, comercialización, etc.). En efecto, la política de lucha contra la minería ilegal y la actividad extractiva criminal pasa por la implementación de una estrategia con enfoque sistémico de la cadena, en la que la inteligencia financiera es uno de los elementos centrales (sin dejar de lado las actividades policiales y judiciales), acompañada de la cooperación con las comunidades, las instituciones y las empresas que están operando en el territorio con el fin de que provean información sobre la materia y ejerzan control ciudadano e institucional.

En cuanto al primer elemento, el GDIAM invita al Gobierno Nacional a replicar en la lucha contra la minería ilegal y la actividad extractiva criminal procesos ya existentes en otros ámbitos, tales como la rotación frecuente de la fuerza pública en las regiones mineras, así como la operación de unidades móviles judiciales encargadas del proceso de recolección de pruebas en el terreno.

El Estado, a su vez, debe entender que la estrategia de lucha contra la minería ilegal y la actividad extractiva criminal corresponde claramente a las instituciones encargadas de la seguridad del Estado y específicamente a aquellas dependientes del Estado central, quienes tienen mayor capacidad real de enfrentar este flagelo. En todo caso, la experiencia ha demostrado que igualmente se requiere el compromiso efectivo de las autoridades locales y que, mientras dichas entidades no demuestren un accionar sin ambigüedades frente a la ilegalidad y la criminalidad, la acción estatal se dificulta. De allí que sea indispensable que la sociedad regional complemente esta acción del Estado con la información y el control ciudadano, y que cuente con el soporte de las instituciones para hacerlo.

Se ha hecho evidente que la lucha contra la minería ilegal y la actividad extractiva criminal no puede estar en manos del Ministerio de Minas y Energía. El Ministerio tiene como función básica la construcción de políticas públicas para el desarrollo de las actividades formales del sector extractivo, y no tiene, ni por sus funciones ni por sus recursos, posibilidad alguna de ejercer funciones de control del orden público y de la seguridad nacional. Sin embargo, este debe colaborar con las demás entidades estatales responsables de proveer información y diseñar las estrategias para la lucha contra la minería ilegal y la actividad extractiva criminal.

¹⁸ En el caso de la minería ilegal, en una primera instancia se la persigue de forma positiva, se la insta y se le da la oportunidad para formalizarse a través de un enfoque civil y administrativo (que puede consistir en multas, por ejemplo), en el que intervienen instituciones como la Fiscalía y el Ministerio de Minas y Energía.

De otro lado, los mandatarios de los entes territoriales tienen responsabilidades en esta materia pero requieren apoyo financiero y administrativo para cumplir con las mismas y así superar su pobrísima capacidad de defensa y control del orden público. Es necesario también fortalecer la ética pública e implementar políticas anticorrupción para impedir la cooptación económica de las autoridades locales por parte de los agentes ilegales y criminales. Además, las comunidades deben estar preparadas para que puedan exigir que se les rindan cuentas sobre la puesta en marcha de las acciones contra la actividad extractiva criminal que corresponde a las autoridades, y que deben estar protegidas cuando como ciudadanos actúan en contra de esas organizaciones criminales.

Igualmente, con el objetivo de combatir el comercio ilegal de minerales, y especialmente de aquellos que son altamente rentables, el GDIAM propone que el Estado focalice sus esfuerzos no solo en contar con una política represiva, sino también con una **política reparativa**. En ese sentido, conviene tener en cuenta que las políticas represivas traen en muchos casos serios efectos negativos directos e indirectos sobre las comunidades y agentes sociales, así como sobre los grupos que se dedican a la minería ancestral, artesanal y a la pequeña minería. Por ello, el enfoque tendría que tener una política de reparación de daños, lo que le daría una mayor legitimidad en la lucha contra la minería ilegal y la actividad extractiva criminal, elemento del que se carece hoy en día de cara a ciertas comunidades y regiones.

- **Zonas Mineras Prioritarias**

El Estado debe abordar esta problemática de manera integral tanto a mediano como a largo plazo. Así, se propone la creación de *Zonas Mineras Prioritarias contra la Criminalidad e Ilegalidad*, promoviendo que en ellas organizaciones sociales, instituciones de gobierno y empresas participen en un proyecto común de desarrollo territorial legal, participativo, equitativo y sostenible. Dicha intervención debe ser una acción coordinada de todo el aparato estatal. En ese sentido, se debe promover la consolidación del territorio desde la perspectiva de la seguridad y del acceso a bienes públicos, tales como la educación, la salud y la justicia. Resulta de vital importancia el fortalecimiento para la lucha contra la minería ilegal y la actividad extractiva criminal de las comunidades, así como de los procesos de autonomía de las comunidades indígenas, campesinas y afro y de sus autoridades locales.

El GDIAM considera que si bien la lucha contra la minería ilegal y la actividad extractiva criminal debe partir de una clara política nacional, el enfoque de las políticas públicas en este ámbito debería ser diferencial a nivel regional, con el objetivo de tener en cuenta la especificidad de las regiones. Lo anterior plantea el desafío del trabajo conjunto entre las autoridades nacionales y las regionales, así como de las empresas formales con las comunidades.

- **Trazabilidad de la actividad minera**

Para luchar contra la actividad extractiva criminal, el GDIAM propone además la aplicación de programas de trazabilidad para la actividad minera. El objetivo de estos programas radica en realizar el seguimiento sobre el historial del producto final a través de sus diferentes etapas en la cadena: la producción, el beneficio, el transporte y la comercialización del mineral, y así obtener la certeza de que cada mineral que se está comercializando proviene de una unidad productiva minera que posee un título legalmente otorgado. Igualmente, es necesario hacer control y seguimiento a la maquinaria, equipos e insumos utilizados en la minería¹⁹.

Una de las alternativas que el GDIAM propone para implantar la trazabilidad al recurso natural es que en determinadas regiones estratégicas se proceda a exigir una certificación. Para ello, se recomienda que exista una sola fuente de compra del recurso para quienes no tengan acceso a mercados con el estricto cumplimiento de la ley, como puede ser el caso de la minería ancestral y artesanal y de pequeña escala. Dicha fuente de compra puede ser la institución o empresa sugerida anteriormente en el subtítulo iii de este documento.

- **Cuantificación y monitoreo de la minería ilegal y la actividad extractiva criminal**

Finalmente, se propone cuantificar la magnitud y el impacto ambiental de la extracción ilícita, y especialmente de la criminal, a semejanza de lo que se hace en el país con los cultivos ilícitos.

19 Para tal efecto, se podría tomar como modelo el Proceso Kimberly, el cual consiste en un sistema que garantiza al consumidor que los diamantes que adquiere en una joyería con esta certificación no proceden de países o zonas de conflicto bélico (los llamados “diamantes de sangre”). Para más información, consultar: <http://www.kimberleyprocess.com>.



MINERÍA

incluyente



MINERÍA, TERRITORIO Y COMUNIDADES ÉTNICAS

El **GDIAM** parte de la premisa de que la minería debe desarrollarse de manera armónica con el territorio y con las culturas con que convive. Por ello, las comunidades aledañas a la minería son actores determinantes para su desarrollo. Esto adquiere particular relevancia en los territorios donde habitan comunidades étnicas²⁰, para quienes el territorio constituye una garantía esencial para su existencia y para la pervivencia física y cultural de sus pueblos en su forma ancestral.

Avanzar en la armonización de las relaciones entre minería y comunidades étnicas requiere impulsar dos tipos de diálogo intercultural:

- Uno de carácter nacional y general alrededor de principios y postulados de política pública sobre la minería deseable.
- El otro, referido a proyectos específicos en territorios determinados, para los cuales existe la consulta libre, previa e informada (y en determinadas ocasiones el consentimiento libre, previo e informado), y la participación ciudadana en los diferentes ámbitos en que dichos territorios puedan verse afectados por la actividad minera (o ser impactados por esta).

Para que estos diálogos conduzcan a resultados positivos, es necesario contar con las instituciones, capacidades y recursos para realizarlos. La primera condición para ello es conocer con claridad los derechos que tienen las partes sobre el territorio y las reglas que norman su comportamiento; esto es, un ordenamiento del territorio nacional. También es importante que este esfuerzo es responsabilidad del Estado como su deber inalienable e indelegable, pero también supone un compromiso real de todas las partes interesadas.

20 Se consideran comunidades étnicas a las poblaciones indígenas, afrocolombianas, raizales, palenqueras y rom.

ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO

Diagnóstico

En la actualidad, existen múltiples instituciones públicas con competencias en el ordenamiento territorial. El ejercicio incoherente de sus competencias ha generado un caótico y extenso volumen de normas contradictorias entre sí, lo que ha llevado a un grave incumplimiento de gran parte de estas. Se necesita un plan nacional de ordenamiento territorial del suelo, el subsuelo y el vuelo forestal que oriente todas las actividades y, por lo tanto, sienta las bases para un ordenamiento minero. Dicho plan debería realizarse con participación ciudadana y resguardando los derechos de todos.

En este proceso, las comunidades étnicas, que según el Estado colombiano suman 5,7 millones de colombianos (14 % de la población total) y poseen aproximadamente 37 millones de hectáreas (32 % del territorio nacional)²¹, deben ser actores protagónicos. Una parte de la minería en Colombia se lleva a cabo en estos territorios o está aledaña a los mismos, de allí la fuerte relación entre el destino de la minería, el territorio y las comunidades étnicas.

La falta de información, coordinación y claridad institucional por parte del Estado, especialmente en materia de ordenamiento del territorio, ha contribuido significativamente al surgimiento de conflictos entre minería y comunidades étnicas. Un grave problema es la inexistencia de información definitiva y oficial sobre la superposición entre solicitudes mineras y títulos mineros otorgados en territorios de resguardos indígenas constituidos²² y territorios titulados colectivamente a comunidades afrodescendientes²³, con el agravante de que algunos estudios recientes realizados para el DNP²⁴ indican que el 40 % de los títulos otorgados podrían afectar las tierras de los resguardos indígenas (24 %) y de los territorios colectivos (16 %). La ausencia de información confiable tiene doble impacto negativo: de un lado, permite que se puedan otorgar títulos donde existen territorios étnicos, y del otro, permite la manipulación para simular intereses étnicos donde no existen realmente²⁵.

A lo anterior se suma que la Corte Constitucional y la CIDH han fallado de acuerdo con una concepción de “territorio étnico”²⁶ que reconoce los intereses espirituales de los pueblos, señalando que los derechos de dichos pueblos se activan y deben ser respetados, no solo en zonas de territorios de resguardo o reservas indígenas o adjudicadas en propiedad colectiva a las comunidades negras, sino también en zonas no tituladas pero habitadas de forma regular

21 Cifras del DANE, Censo General 2005.

22 Constitución Política de Colombia, art. 63: “Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables”; art. 72 “El patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado. El patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conforman la identidad nacional, pertenecen a la Nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles. La ley establecerá los mecanismos para readquirirlos cuando se encuentren en manos de particulares y reglamentará los derechos especiales que pudieran tener los grupos étnicos asentados en territorios de riqueza arqueológica”, y art. 329 “[...] Los resguardos son de propiedad colectiva y no enajenable [...]”.

23 Según la ANM, existen 4272 solicitudes de titulación nuevas a mayo de 2014 y 10 161 títulos ya otorgados. De estos, 9700 (que corresponden a 5,75 millones de hectáreas) están activos, lo que representa el 5 % del territorio nacional. De ese total de títulos otorgados, 577 pertenecen a resguardos indígenas.

24 Estudio sobre Conflictividad Minera, realizado por la Fundación Alisos para el DNP, 2012, bajo la dirección de Wendy Arenas.

25 Hay que tener en cuenta que la Constitución Política de Colombia de 1991 define como Entidades Territoriales a los departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas (Art. 286); que estos gozan de autonomía para la gestión de sus intereses; y, dentro de los límites de la Constitución tienen derecho a administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones (Art. 287). El Artículo 329 indica que las Entidades Territoriales Indígenas se conformarán según lo dispuesto en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Sin embargo, los resguardos indígenas, como los territorios colectivos de comunidades negras, no son por el momento entidades territoriales.

26 En Colombia ha ocurrido que las autoridades consideraban que algunos proyectos mineros podían ser ejecutados sin consulta previa porque su área de influencia no se sobreponían con territorios titulados a pueblos indígenas o negros. Es el caso del Pozo Álamo 1, que se iba a desarrollar en un área que no estaba dentro del Resguardo del pueblo Bari, pero que era territorio sagrado para el mismo (Corte Constitucional, Sentencia T-882 de 2006). Por eso, la Corte empezó a hacer explícito que la integridad de los pueblos depende de su relación con todos sus territorios, incluso con aquellos ubicados por fuera de los resguardos, pero que revistieran importancia para su identidad cultural. También decidió que la consulta previa debía adelantarse como garantía de dicha integridad. De hecho, en ese caso, la ampliación del concepto jurídico de territorio étnico llegó hasta el punto de incluir el criterio de interés espiritual. En efecto, la Corte advirtió que la delimitación de las tierras comunales de los grupos étnicos no puede desconocer los intereses espirituales de los pueblos, como tampoco los patrones culturales sobre el derecho a la tierra, usos y conductas ancestrales.



y permanente por comunidades étnicas. Lo anterior incrementa el riesgo de superposición de los “territorios étnicos” con las zonas en las que se autoriza la operación de la minería formal, sin desconocer que en muchos de ellos se practica la minería por fuera de la legalidad.

A la falta de un ordenamiento efectivo del territorio se suma un diseño estatal que ha conllevado una tensión estructural entre las decisiones atribuidas al Gobierno Nacional, basadas en el principio de propiedad estatal del subsuelo y en las competencias de ordenamiento territorial que poseen los municipios²⁷.

Dicha tensión se expresa en el hecho de que las decisiones sobre exploración y explotación de recursos naturales no renovables son tomadas por el Gobierno Nacional, pero los efectos de esas decisiones, desde el punto de vista económico, social y ambiental, son principalmente sobre el territorio y sus habitantes. Sin embargo, las autoridades municipales y departamentales no cuentan con instrumentos jurídicos ni administrativos para enfrentar de manera adecuada los efectos de la actividad extractiva.

El Código de Minas vigente alimenta esa tensión cuando señala que “ninguna autoridad regional, seccional o local podrá establecer zonas del territorio que queden permanente o transitoriamente excluidas de la minería” (Artículo 37). Dicha norma fue demandada ante la Corte Constitucional y esta declaró exequible el Artículo 37 del Código de Minas²⁸. La sentencia de la Corte establece que el Gobierno Nacional debe llegar a acuerdos con las autoridades territoriales sobre las medidas para proteger al territorio y su población de los efectos que pueda traer consigo la actividad minera.

Así, la sentencia rompe la verticalidad de las relaciones Nación-Territorio en el manejo de la decisión de explorar y explotar y señala un camino de armonía, basado en los principios de coordinación, subsidiariedad y concurrencia entre los diferentes niveles del Estado para el manejo de las decisiones relacionadas con proyectos mineros. El GDIAM está convencido de la importancia de que el ordenamiento del territorio surja de acuerdos entre las autoridades gubernamentales competentes e incorpore un componente participativo que le dé legitimidad y solidez a las decisiones que tome el Gobierno Nacional. Esta perspectiva invita a considerar la existencia de mecanismos de participación ciudadana que permitan a diferentes sectores de la población incidir en las decisiones públicas en materia minera, con referencia no solo al mecanismo de consulta previa, libre e informada, sino a los dispositivos institucionales y no institucionales que existen en la legislación colombiana para canalizar la voz de la ciudadanía y darle cabida en la deliberación sobre la conveniencia o inconveniencia de la actividad minera en el territorio. Es muy importante anotar que la efectiva y correcta aplicación de estas normas es crucial y que de no existir institucionalidad apropiada, ellas se prestan a la manipulación indebida y al estancamiento y pueden resultar siendo contrarias al interés público.



27 Ley 388 de 1997 sobre los usos del suelo urbano, suburbano y rural con base en principios de protección ambiental y de distribución equitativa de cargas y beneficios.

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

Propuesta

En este contexto, resulta urgente que el Estado establezca un **ordenamiento del territorio nacional**. Este ordenamiento debe tener un carácter general y también definir dónde y en qué condiciones no se pueden desarrollar la minería formal y la minería tradicional. El GDIAM considera prioritario que el Estado se pronuncie claramente sobre en qué zonas no se puede desarrollar actividad minera alguna. El ordenamiento territorial minero debe tener en cuenta que solo hay minería en donde hay recursos naturales, por lo que se requiere un balance equitativo y técnico entre los costos y beneficios generados por la actividad minera y los que se producen al limitar o prohibir la minería. Dicho ordenamiento debe también asegurar que se respeten los derechos de todos, entre ellos los de los grupos étnicos, el campesinado, los agricultores y demás agentes sociales y económicos en el área de influencia. Ello además proporcionará claridad a todos los ciudadanos y a los empresarios sobre los usos y destinos del suelo.

Para tal efecto, es importante que se desarrollen y se utilicen sistemas de información confiables para otorgar, administrar y verificar que se cumplan los requisitos necesarios para llevar a cabo una actividad minera responsable. Ya existen herramientas (por ejemplo, Tremarctos Colombia²⁹) a disposición de los organismos del Estado que brindan alarmas tempranas para ayudar a evaluar los eventuales impactos que tendrían las obras de infraestructura dentro del territorio nacional sobre la biodiversidad sensible (especies amenazadas, endémicas y migratorias) y sobre regiones sensibles (áreas naturales protegidas, áreas de manejo especial, ecosistemas poco representados), desde el punto de vista de la conservación y desde el punto de vista sociocultural (hallazgos arqueológicos, territorios de resguardos indígenas, territorios de comunidades negras, etc.). Su utilización permitiría evitar o reducir en lo posible importantes conflictos y afectaciones, o costos por desinformación.

El Estado debe garantizar que estos sistemas existan y funcionen; también debe utilizarlos y promover su uso, tanto entre quienes soliciten títulos mineros, como entre las comunidades que se encuentran ubicadas en zonas de interés minero.

Como ya se señaló, la definición del ordenamiento territorial debe contar con la participación de todos los grupos interesados, como también con un sistema de información confiable, completo, oportuno y público. El nuevo ordenamiento del territorio debe basarse en criterios técnicos, considerar la multiculturalidad y asegurarse de integrar en un cuerpo coherente las diversas normativas que sobre la materia existen en la actualidad. De manera especial, debe asegurar que el ordenamiento logrado se transforme en realidad a lo largo del territorio.

Estas definiciones, además, tendrán que considerar las profundas diferencias culturales que existen entre las empresas mineras formales, las comunidades étnicas y otros habitantes del territorio. En particular, hay que tener en cuenta cómo estos entienden el uso o la relación con la tierra y el territorio: mientras las empresas los consideran como un factor de producción de bienes y servicios, las comunidades étnicas les otorgan un valor cultural ancestral, simbólico y espiritual asociado con la vida misma y los entienden como una garantía para la existencia de sus pueblos y la resiliencia socioecológica de sus territorios³⁰.

A su vez, para la sociedad este es un capital natural no renovable cuyo uso debe orientarse a proporcionar bienestar a todos sus miembros, incluidas las nuevas generaciones. El desafío del sector público es **compatibilizar** estas visiones y desarrollar una labor pedagógica que permita gestionarlas de manera tal que se generen recursos para, al menos, satisfacer las necesidades básicas de la población en forma sostenible y legítima, lo cual implica necesariamente el desarrollo de una actividad económica.

Al respecto, se considera prioritario que el país disponga de **un mapa social minero**. Este es un mapa que cruza la información del catastro minero con el emplazamiento de la minería legal (que incluye la minería empresarial, la artesanal y la ancestral), así como la de la actividad extractiva no legal, con la existencia de territorios de resguardos indígenas o de territorios colectivos de afrodescendientes –y que considere también lo que las Cortes han designado como “territorios étnicos”– y sus respectivas habilitaciones para ejercer la actividad minera.

29 www.tremarctoscolombia.org.

30 Para los pueblos étnicos, el territorio es una unidad indivisible conformada por seres humanos, naturaleza y dimensiones culturales y espirituales. Esto marca una diferencia sustancial con la concepción no étnica del territorio, la cual, casi por principio, separa al ser humano de la naturaleza e, incluso, le da al ser humano preeminencia en la cúspide de la pirámide que construye a partir de su concepción separada de la naturaleza. En la concepción no étnica, ni lo cultural ni lo espiritual hacen parte de la concepción del territorio.

Es importante reconocer que el plan de fiscalización integral liderado por la ANM ha sido un avance importante en términos de proporcionar más y mejor información al país sobre los diferentes tipos de minería, el empleo que genera y el respeto de la normatividad aplicable. Sin embargo, este ejercicio es aún incipiente e insuficiente, y debe continuar y fortalecerse, entre otras cosas, con la inclusión de las variables relacionadas con los “territorios étnicos”. De ahí que el GDIAM recomiende la elaboración de un mapa social minero integrado con el sistema de catastro minero, proyecto existente en la ANM y conocido como “Gema”.

Igualmente, el GDIAM respalda la iniciativa de la UPME para contar con un sistema de información que, en el marco de la implementación del Plan Nacional de Ordenamiento Minero, permita hacer un análisis de la vulnerabilidad territorial de los potenciales impactos económicos, ambientales a todos los seres que pueda ocasionar la actividad minera.

Este grupo subraya que, sin tener claridad en cuanto al ordenamiento territorial, incluyendo los territorios étnicos, y sin contar con un sistema de información confiable y práctico, será difícil desarrollar una minería incluyente en Colombia y, en consecuencia, evitar oportunamente la conflictividad socioambiental y con otras actividades productivas, tales como la agricultura y el turismo.

El Departamento Nacional de Planeación deberá establecer las normas, congruentes y compatibles con las internacionales, que habrán de cumplir todos los sistemas de información del Estado para comunicarse y ser consistentes entre sí.

DIÁLOGOS INTERCULTURALES

Diagnóstico

El diálogo intercultural y el derecho a la consulta libre, previa e informada de las comunidades étnicas son propios de un régimen democrático y del Estado Social de Derecho y, por lo tanto, derechos reconocidos por el orden constitucional vigente en Colombia³¹. Las instituciones del Estado deben garantizar el derecho de las distintas culturas a su supervivencia y desarrollo, y evitar que la una se imponga sobre la otra. Sin embargo, en la actualidad estos derechos no se encuentran plenamente garantizados y la falta de diálogo intercultural se ha constituido en una importante fuente de conflicto. Conviene resaltar que por ‘diálogo intercultural’ se entiende un proceso que incluye pero no se limita a la consulta previa.

Cabe, por lo tanto, subrayar que el derecho a la consulta que tienen los pueblos indígenas, afrocolombianos, rai-
zales, palenqueros y rom de participar en las decisiones estatales que los puedan afectar es reconocido no solo por la Constitución colombiana, sino también por las normas internacionales y los pronunciamientos de órganos

31 Véase Constitución Política de Colombia (Art. 2, 7, 40, 330 (parágrafo)). Igualmente, cabe señalar que en el marco de la toma de decisiones sobre megaproyectos e iniciativas de exploración y explotación de recursos naturales, la propia Corte Constitucional reconoce que es especialmente importante referirse a la participación en las decisiones ambientales, conforme al Artículo 79 de la Constitución, según el cual “todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano” y “la ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarla”. Cabe recordar que la Corte Constitucional incluyó en el texto constitucional el Convenio 169 de 1989 de la OIT, ratificado por la Ley 21 de 1991. Asimismo, algunas decisiones judiciales reflejan una tendencia del constitucionalismo colombiano a incorporar en los ordenamientos jurídicos internos el derecho a la consulta previa como un derecho fundamental de los pueblos indígenas y tribales. La Sentencia SU-039 de 1997, 3 de febrero de 1997 (M.P. Antonio Barrera Carbonell) dice en el punto 3.3 de II, Consideraciones de la Corte, que “[...] la referida participación, a través del mecanismo de la consulta, adquiere la connotación de derecho fundamental [...]”. Ver otras sentencias que van en ese mismo sentido: Sentencia SU-383 de 2003, 13 de mayo de 2003, (M.P. Álvaro Tafur Galvis) punto 3.1. “Mecanismo judicial para restablecer el derecho de los pueblos indígenas a la consulta previa. Titularidad y legitimación de la acción de tutela”; Sentencia C-620 de 2003, 29 de julio de 2003 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), véase punto 8 del C.3 “Protección constitucional a las comunidades indígenas, en relación específica con los recursos naturales existentes en sus territorios”; Sentencia C-208 de 2007, 21 de marzo de 2007 (M.P. Rodrigo Escobar Gil) punto 5 sobre “El derecho de los grupos étnicos a la consulta previa”; Sentencia C-030 de 2008, 23 de enero de 2008 (M.P. Rodrigo Escobar Gil) en su punto 4.4.2. del “4. Marco jurídico del derecho de los pueblos indígenas y tribales a la consulta de las medidas administrativas o legislativas que los afecten directamente”; Sentencia C-175 de 2009, 18 de marzo de 2009 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva) en su punto 16.1 del “16. Sistematización de las reglas sobre la satisfacción del derecho fundamental a la consulta previa”.

internacionales³², tales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos³³. Esta, además, se ha pronunciado enfatizando en que el derecho a la consulta previa no puede ser visto como un momento, ni como un hecho singular, sino como un proceso de diálogo ejecutado de buena fe por ambas partes y con la finalidad de alcanzar un acuerdo³⁴.

Para el desarrollo incluyente de la minería, es indispensable que existan relaciones de armonía entre la actividad minera y las comunidades que viven en su área de influencia, especialmente los pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes. No repetir las malas experiencias del pasado requiere un diálogo intercultural informado, transparente y que reconozca la humanidad del otro. Se trata de un diálogo conducido por el Estado, y en el que se consideren los diferentes conceptos de tiempo que tienen las partes, pero sin que llegue a ser indefinido.

Lograr este diálogo requiere una condición de base que hoy no está presente: que el Estado –y en particular el poder Ejecutivo– sea capaz de liderar, ser actor y contribuyente fundamental del diálogo intercultural. El Estado es el responsable de darle contenido al reconocimiento constitucional de Colombia como país multicultural.

Ello demanda, entre otras cosas, superar la precaria presencia actual del Estado en los territorios donde se desarrolla la minería y se encuentran presentes las comunidades étnicas. Es necesario dotar de claridad conceptual, responsabilidad legal, presupuesto suficiente y personal calificado y estable a la institución responsable tanto de liderar los diálogos con todos los actores del territorio –y en particular las consultas con las comunidades étnicas– como también coordinar la acción del Estado y realizar el seguimiento de los compromisos que surjan del diálogo y/o consulta.

Hoy, el diálogo intercultural es de competencia de varios ministerios, principalmente el del Interior³⁵. Según el actual organigrama, la relación con las comunidades étnicas corresponde al Viceministerio para la Participación y la Igualdad de Derechos, a través de por lo menos tres direcciones diferentes³⁶. Estas estructuras administrativas no cuentan con el estatus político que ameritaría el diálogo intercultural en un país multiétnico como Colombia, y además sufren de una gran inestabilidad en cuanto a su dirección, sin continuidad de gestión, escaso personal y permanentes dificultades presupuestales para su funcionamiento. Tampoco existe un ente responsable de la coordinación de las diversas instituciones públicas que deben ser parte de este proceso.

32 Véase el Convenio 169 de la OIT, arts. 6.1. y 15.2 y Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, arts. 19, 30, 32 y 32.2. Por su parte, la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo hace referencia a que siempre se deben garantizar espacios de participación a las comunidades que puedan verse afectadas con la ejecución de un proyecto de infraestructura, teniendo en cuenta sus oficios e intereses sobre los recursos naturales que se verán intervenidos. Este instrumento internacional consagra en su Artículo 22: “Los pueblos indígenas y sus comunidades, así como otras comunidades locales, desempeñan un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente y el desarrollo debido a sus conocimientos y prácticas tradicionales. Los Estados deberían reconocer y prestar el apoyo debido a su identidad, cultura e intereses y velar porque participaran efectivamente en el logro del desarrollo sostenible”.

33 La jurisprudencia de la CIDH se ha pronunciado sobre el deber de los Estados de consultar y ha hecho hincapié en que la consulta previa es fundamental para garantizar otros derechos de los pueblos indígenas como el derecho a la propiedad indígena, el derecho a sus territorios ancestrales (dada la especial relación y el estrecho vínculo de los indígenas con sus territorios), el derecho a los recursos naturales que se encuentren en sus territorios y el derecho a la identidad cultural. (Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, OEA/Ser. L/V/II, Doc. 56/09, 30 de diciembre de 2009, párr. 273 a 297).

34 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 56/09, 30 de diciembre de 2009, párr. 285. Ver también: Corte IDH, Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, Fondo y Reparaciones, Sentencia de 27 de junio de 2012, Serie C No. 245, párrs. 167 y 186.

35 También intervienen en la materia el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Cultura, el Ministerio de Minas y Energía y el DNP.

36 Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías; Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras; Dirección de Consulta Previa.



Propuesta

Colombia requiere una política pública de diálogo intercultural que armonice las relaciones entre las diferentes autoridades de los gobiernos central, regional y local en torno al objetivo de crear un diálogo de alto nivel con las diferentes comunidades étnicas del país, como también una institucionalidad responsable de llevar adelante dicha política.

Para definir e implementar una política de diálogos interculturales se propone la creación de una **Agencia especializada en el diálogo intercultural (Anexo 2)**, con autonomía administrativa y financiera, adscrita al Ministerio del Interior e integrada por las diversas entidades públicas responsables de estas tareas. La agencia debe disponer de la presencia territorial y los recursos suficientes para liderar un proceso informado y efectivo de diálogo nacional y regional y de consulta en torno a proyectos específicos, así como contar con la capacidad de coordinar a todas las instituciones del Gobierno que deben ser parte de este proceso. Las características generales de dicha entidad se encuentran en el anexo N° 2. Se propone que el próximo PND considere el otorgamiento de facultades para que el Presidente de la República cree esta agencia.

El quehacer de la agencia debe reconocer dos espacios complementarios. Uno de carácter general sobre aspectos del desarrollo, el medio ambiente y el territorio donde habitan las comunidades étnicas (indígenas, afros, raizales, palenqueras y rom), y otro, el de la consulta libre, previa e informada.

Una primera actividad de la agencia debe orientarse a crear un **consenso multicultural con respecto a la metodología, institucionalidad, tiempos, procedimientos y representatividad del proceso de diálogo intercultural**.

Adicionalmente la agencia debe contar con:

- Un **fondo de apoyo a las organizaciones representativas de los pueblos indígenas y afrodescendientes**, con el objetivo de que fortalezcan su organización y capacidad de representación de intereses. Es crucial para el éxito del diálogo que existan organizaciones legítimamente representativas de los actores que participan y que estén habilitadas normativa y técnicamente para representarlos eficazmente; que estén basadas en una información clara, extensa y objetiva; y que cuenten con la capacitación adecuada y con las herramientas de análisis necesarias.
- **Información fidedigna y comprensible** sobre las principales preocupaciones de los diversos actores y sobre el censo y catastro de dichos actores y sus territorios (quiénes son, dónde están). El DANE debe integrar y sistematizar la información definitiva y oficial disponible sobre el territorio de las comunidades étnicas, la conformación y delimitación de las entidades territoriales étnicas y su constitución, a fin de validar las autoridades y los representantes efectivos de los diversos grupos étnicos.

UN DIÁLOGO “DE SABERES”

Es indispensable que haya un diálogo general o “de saberes” entre el Estado, las comunidades étnicas y el resto de actores sociales interesados, incluida la comunidad académica y las asociaciones del sector privado productivo, sobre sus modelos de Planes de Vida, con el propósito de lograr acuerdos de convivencia entre culturas. Esto quiere decir convenir cómo las comunidades étnicas deben ser parte del desarrollo nacional, manteniendo su acervo cultural y, sobre todo, desarrollando soluciones que les permitan superar las condiciones de pobreza y exclusión que hoy las afectan. Un acuerdo de convivencia entre culturas debe dar la garantía de que no habrá criterios orientados a que una cultura determinada se imponga a otras, así como asegurar la legitimidad de los interlocutores, es decir, que efectivamente representen al grupo que dicen representar.

El GDIAM coincide en que el diálogo intercultural desarrollado en forma oportuna, informada, fiscalizada, transparente, responsable y de buena fe, contribuiría a prevenir, mitigar y compensar los impactos negativos ambientales y sociales de la actividad minera, promoviendo así una sana convivencia intercultural en la búsqueda de un “futuro deseado compartido”. Ello además contribuiría a legitimar los procesos de participación ciudadana y de consulta indígena y de afrodescendientes al respecto de actividades económicas legítimas, viables y sostenibles, con el consiguiente beneficio colectivo.

El diálogo intercultural debería desarrollarse primero a nivel regional e instaurarse –a ese nivel– como una práctica de diálogo permanente liderada y facilitada por el Estado. Cuando este diálogo deba ocuparse de asuntos relacionados con la minería, el Estado deberá ser el agente que garantice que el diálogo se esté dando bajo las condiciones acordadas por todos los actores y según los lineamientos establecidos por la ley. Para ello, mediante un método claro y sistemático, deberá convocar a las empresas mineras junto con los representantes de las comunidades aledañas a sus emprendimientos y representantes de otras actividades productivas en la zona. Dicho diálogo debería conducir a acuerdos de valor compartido que den cuenta de los intereses de todas las partes.





DERECHO DE LAS COMUNIDADES ÉTNICAS A LA CONSULTA LIBRE, PREVIA E INFORMADA

Diagnóstico

El GDIAM ve con preocupación que en ocasiones se interpreta la consulta como un obstáculo para el desarrollo o se la utiliza como un mecanismo que facilita negocios ilegítimos. Convencido de la importancia de que el país entero comparta una visión sobre la consulta, el GDIAM coincide en que esta no es la compensación de un pasivo social y cultural de carácter histórico, ni un mecanismo transaccional que redunde en beneficios para un intermediario entre las partes, como tampoco reviste un poder de veto o un escenario para imponer medidas inconsultas de manera unilateral. Por ello, enfatiza en la importancia de que haya un entendimiento colectivo común sobre el carácter de derecho que tiene la consulta.

El ejercicio de este derecho no representa un conflicto en sí mismo, como tampoco lo es la minería que pueden o desean realizar las comunidades étnicas en su territorio y el derecho de prelación que ellas tienen. El GDIAM nota con preocupación, sin embargo, la perpetuación de una serie de condiciones que sí generan una proclividad al conflicto, tales como: 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 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.

Desde el punto de vista administrativo, se ha evidenciado: la falta de capacitación y fortaleza 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. Resulta indispensable que el Gobierno asuma con voluntad política la creación de las condiciones para cumplir con esta obligación internacional.

Todo lo anterior ha desembocado en la parálisis del proceso de la consulta previa en Colombia y en la del desarrollo económico relacionado con la minería formal: no obstante los esfuerzos realizados por el Gobierno para mejorar estos procesos, el 27 % de los proyectos de Interés Nacional Estratégico³⁷ tienen dificultades relacionadas con las consultas previas³⁸. Colombia padece actualmente un bloqueo de facto del procedimiento de la consulta previa y de la actividad económica relacionada.

Estas falencias 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.

Es indispensable que el Estado se dote de la institucionalidad y los recursos que garanticen el ejercicio de los derechos a la participación y consulta. Aunque ha habido importantes esfuerzos estatales en esta dirección, estos no han logrado resolver el problema, en parte porque no han contado con la legitimidad que les otorgaría el haber sido elaborados a partir del diálogo intercultural y el que hubiesen tenido en cuenta algunas de las indicaciones de los fallos de la Corte Constitucional. Aunque se asigna a la ANLA la responsabilidad de definir cuál es el área de influencia de un determinado proyecto, obra o actividad, persisten vacíos en aspectos como la oportunidad con que esa autoridad adopta esa definición, el plazo con que cuenta para ello, cuál es la instancia competente para

37 Documento Conpes 3762 sobre “Lineamientos de Política para el Desarrollo de Proyectos de Interés Nacional Estratégicos (Pines).”

38 En 2013 se expidieron 2119 certificaciones de consulta previa, de las cuales el 31 % fueron del sector minero. De total de las certificaciones, 278 registraron presencia de comunidades étnicas y en dicho grupo 56 pertenecen al sector minero. Fuente: <http://mininterior.gov.co/sala-de-prensa/noticias/en-colombia-se-hacen-mas-de-2000-consultas-previas-al-ano#sthash.BstgF-bzd.dpuf>.

determinar esa área cuando el proyecto no necesita licencia ambiental y la efectiva coordinación de los conceptos técnicos de la ANLA con los de las agencias sectoriales.

Por último, cabe subrayar que una de las grandes dificultades se encuentra en que, cuanto más tiempo se demoren las entidades competentes en iniciar la respectiva consulta previa, menos posibilidades hay de garantizar oportunamente la protección del derecho fundamental y de dar certeza sobre la posibilidad real de desarrollar un proyecto o no. En el sector minero, este asunto es particularmente complicado porque la consulta no se ha utilizado como un mecanismo de acuerdo entre visiones y de prevención de conflictos. Vale la pena anotar que, entretanto, la minería ilegal (y aún más la actividad extractiva criminal) ni requiere, ni espera, ni respeta ninguna de estas consideraciones y avanza a gran velocidad con todas las consecuencias negativas que ello implica.

En definitiva, resulta necesario complementar o redefinir los instrumentos existentes y crear los que se requieran para resguardar efectivamente el derecho a la participación y consulta.



Propuesta

Las obligaciones que se derivan de **garantizar la aplicación de la consulta libre, previa e informada** (y el consentimiento previo, libre e informado en los casos excepcionales en que se requiera) –conforme a la posición de todos los organismos internacionales– recaen en el Estado y no en los particulares. En este sentido, el Estado debe ser el primero en asumir de manera directa el liderazgo y el desarrollo de los procesos consultivos, entendidos como un mecanismo de protección de los derechos de los pueblos indígenas y afrodescendientes.

Se propone que la segunda responsabilidad de la Agencia de Diálogos Interculturales sea promover la consulta libre, previa e informada. Se entiende “previa” en el sentido de que debe garantizarse el uso adecuado del tiempo que se traduce en la suficiente anticipación del inicio del proceso de consulta; “libre” en el sentido de que existan mecanismos de contrapeso que mitiguen o eliminen cualquier tipo de presión o condicionamiento que no permita un pronunciamiento genuino; “informada”, en el sentido de que se garantice la concurrencia de mecanismos de circulación de información para evitar asimetrías en el intercambio de posiciones³⁹.

Para tal efecto, se propone la elaboración de diversas normatividades previamente concertadas con las diferentes comunidades étnicas para la implementación de la consulta, en coherencia con las exigencias del Convenio 169 de la OIT. Estas deben definir mecanismos, reglas capitales, lugar donde se realiza, tiempos, participantes, personerías, alcances, financiación, propósitos y objetivos de la consulta. Por supuesto, los reglamentos deben ser consultados con las comunidades étnicas y deben contar con las guías y protocolos necesarios para su implementación.

Se requiere que la consulta contemple los siguientes principios:

- **El Estado debe garantizar el derecho a la consulta**, asegurar la efectiva representación de las comunidades consultadas y la efectiva realización de los mecanismos adecuados para garantizar el derecho.
- **La consulta debe estar claramente determinada en cuanto a su alcance.** La consulta previa es un derecho fundamental de las comunidades étnicas que permite instaurar confianza para realizar una discusión sustantiva en búsqueda de un equilibrio de derechos en el marco de un Estado Social de Derecho. La consulta previa se activa siempre que haya de por medio una decisión estatal que autorice un plan, programa o proyecto con afectación directa en los territorios étnicos.
- **La consulta debe realizarse con la oportunidad correcta y en la localidad donde se realiza el plan, programa o proyecto** y debe hacerse desde la etapa más temprana en la adopción de la decisión de intervenir sus territorios, garantizando la adecuada y legítima participación de los representantes de las comunidades certificadas. Ello también demanda que la consulta se realice en el territorio donde ocurre el plan, programa o proyecto. Así, la consulta adquiere un carácter de prevención de conflictos, y no solo de mitigación, en el marco del diálogo intercultural.
- **Se debe realizar una preconsulta** en la que se definan:
 - a. Los espacios de diálogo.
 - b. La duración concertada de las etapas de preconsulta, consulta y postconsulta. El Estado definirá, con base en criterios de razonabilidad, la duración de estas etapas si las partes no logran llegar a un acuerdo.
 - c. La obligación estatal de financiar asesores técnicos independientes para las comunidades étnicas consultadas.
 - d. Los mecanismos para garantizar el flujo transparente de información, especialmente acerca del impacto que el proyecto puede ocasionar sobre el territorio, en particular para los usos y costumbres que configuran su identidad.

Este proceso debe evitar cualquier imposición de términos perentorios por una de las partes (comunidades o empresa) para la realización de la consulta o de condiciones ineludibles para su desarrollo. El término o límite temporal para materializar el proceso de consulta debe adoptarse bajo una estrategia que responda a las particularidades y costumbres del grupo étnico y a criterios de razonabilidad. Sin embargo, este debe contar con un claro límite temporal, tal como lo ha indicado la Corte Constitucional. En caso de que no sea posible llegar a un acuerdo, a pesar de todos los esfuerzos necesarios por parte de las autoridades gubernamentales responsables sobre la temporalidad de la consulta o su realización, el Estado preserva su

39 Véase Rodríguez Garavito, C. & Orduz Salinas, N. La consulta previa: dilemas y soluciones, Bogotá: DeJusticia, 2012, p. 12 -15).

competencia para definir los plazos de la consulta y adoptar una decisión final sobre el proyecto. De lo contrario, se dejaría en iguales condiciones de incertidumbre y expectativa a las comunidades y las empresas.

- **La consulta debe celebrarse con los representantes de las comunidades certificadas a través de los mecanismos de participación que la comunidad defina y el Estado valide.** Si bien es cierto que para los grupos étnicos (respaldados en decisiones de la Corte Constitucional)⁴⁰ la existencia de una comunidad indígena o afrodescendiente no depende de un acto expreso de las autoridades públicas sino de hechos constitutivos de la identidad cultural, el reconocimiento oficial con base en criterios estables aclara y facilita la prueba de la existencia de la comunidad ante el Estado y, por tanto, facilita el acceso a la protección de los derechos de dicha comunidad. Los representantes de las comunidades deben ser sujetos de la propia comunidad, con capacidad de representar a su pueblo y de tomar decisiones sobre sus destinos, de acuerdo con autorizaciones de su derecho propio, de sus autoridades ancestrales o del colectivo más amplio legitimado para tal delegación. **Para tal efecto, el Estado debe contar con instituciones que aseguren que las organizaciones cuenten con estas características y sean capaces de realizar la adecuada fiscalización de lo acordado durante el proceso de consulta.**
- Se requiere contar con **fuentes de información independientes, múltiples y veraces** que permitan conocer los eventuales impactos de los planes, programas y proyectos, como también sobre el cumplimiento de los compromisos que adquieren las partes. Sería conveniente que la información técnica y científica que presenten las empresas fuera validada por el Estado.
- **El consentimiento libre, previo e informado.** El Estado deberá definir, a través del diálogo intercultural, los casos específicos en los cuales se pueda requerir el consentimiento previo. Dichos casos deben considerar objetivos relacionados con la seguridad de reproducción y enriquecimiento del entorno físico, socioeconómico y cultural de las comunidades, como también la jurisprudencia nacional y los acuerdos internacional suscritos por Colombia. En particular, el Convenio 169 de la OIT que señala que el consentimiento se requiere cuando exista desplazamiento de miembros de una comunidad indígena o tribal de su territorio ancestral, o el vertimiento de sustancias tóxicas sobre su hábitat tradicional, o una alteración de las condiciones de tal magnitud que pueda desfigurar o desaparecer sus modos de vida.



40 Corte Constitucional, Sentencias T-376 de 2012 y T-693 de 2012.





PARTICIPACIÓN CIUDADANA EFECTIVA PARA UNA MINERÍA INCLUYENTE

En Colombia coexisten diversas modalidades de acción colectiva. Se destaca la participación ciudadana, entendida como la intervención de individuos, grupos o colectividades en el escenario público con el fin de representar sus intereses en el acceso a bienes y servicios, especialmente públicos (inclusión); influir en las autoridades encargadas de tomar decisiones que los afectan (incidencia); o construir acuerdos con las autoridades y/u otros actores sobre temas específicos (concertación). La participación así entendida es un mecanismo complementario y enriquecedor de la representación política en el marco de un sistema democrático.

La participación ciudadana puede tener lugar a través de la institucionalización y de la movilización. La primera remite a una participación que se ejerce según normas positivas que señalan quiénes pueden participar, en qué escenarios, cuál es el alcance de la participación, los instrumentos y los procedimientos idóneos y los resultados esperados de la acción. Por su parte, la movilización obedece a las estrategias de los actores para satisfacer intereses y conseguir objetivos a través de una acción colectiva, no necesariamente pautada por normas positivas. La movilización depende de la voluntad de los actores, de su creatividad, de su repertorio de recursos y de la capacidad que tengan para concitar voluntades con miras al logro de un objetivo compartido.

El GDIAM considera que para que exista una minería incluyente, resiliente y competitiva en Colombia es necesario el fomento de una participación ciudadana efectiva. La inclusión considera la participación ciudadana amplia, libre e informada, en condiciones de respeto por los derechos de la población local, para que los distintos grupos sociales en el territorio hagan efectivos sus derechos. Para lograr esto último es indispensable habilitar y fortalecer a los interlocutores sociales de la minería de tal manera que se encuentren en condiciones de representar eficazmente sus intereses en un diálogo simétrico, como también de supervisar que se cumplan las condiciones que en él se pacten.

Esto se traduce en que las distintas organizaciones ciudadanas cuenten con un canal formal de representación de sus intereses cuando una decisión pública pueda afectarlos, ya sea negativa o positivamente. Ello requiere una institucionalidad responsable de convocar y de facilitar la participación de los representantes de diversos intereses, que encauce las legítimas manifestaciones de la ciudadanía en defensa o promoción de sus derechos hacia el diálogo y la construcción de acuerdos de beneficio mutuo.

Diagnóstico

La participación ciudadana en el sector minero en Colombia presenta claras debilidades. Ellas surgen en parte de la propia **lógica institucional** del sector público, caracterizada por una fuerte centralización de la administración de los recursos naturales, lo que ha resultado en la configuración de relaciones piramidales con los gobiernos locales, sin una adecuada coordinación con ellos en cuanto al manejo de los impactos sociales y territoriales que implica el aprovechamiento de dichos recursos. A ello se suma que existe una oferta institucional de participación ciudadana muy precaria, a pesar de contar con mecanismos reconocidos como la consulta previa⁴¹, la consulta popular, las audiencias públicas ambientales y los programas de diálogo regional. Estos mecanismos no forman parte de una estrategia gubernamental de vinculación de la ciudadanía a la deliberación pública sobre la minería, lo que los convierte en dispositivos aislados que el Gobierno no logra integrar en una acción coherente y sostenida de diálogo con la ciudadanía.

Vale la pena interrogarse sobre el papel que el Estado, a nivel local, regional y nacional, debe y puede asumir en cuanto a la garantía y al fomento de expresiones de participación ciudadana en torno a la actividad minera.

La reciente Sentencia C-123 de 2014 de la Corte Constitucional empieza a precisar el tipo de relaciones entre el gobierno central y las autoridades territoriales en las decisiones relacionadas con la exploración y la explotación de los recursos mineros. Esta establece que el Gobierno Nacional debe llegar a acuerdos con las autoridades territoriales sobre medidas para proteger al territorio y su población de los efectos que pueda traer la actividad minera. El Decreto 2691 del 23 de diciembre de 2014, reglamentario del Artículo 37 del Código Minero, ordena en la práctica la participación de algunas autoridades territoriales en torno a los proyectos mineros que se realizan en sus territorios. Existe un fuerte debate en el país en torno a si este decreto restringe la competencia de las autoridades locales, lo cual contradiría la decisión de la Corte Constitucional en esta materia. En este sentido, el Consejo de Estado decidió en julio de 2015 a favor de la suspensión provisional del Decreto 2691 de 2014, aduciendo razones de competencias procedimentales y de participación intergubernamental. El Consejo decidió que este tipo de reglamentación de procedimientos administrativos le compete al Congreso de la República y no al Ejecutivo, y que el Decreto habría desconocido lo estipulado estrictamente en la Sentencia C-123 de la Corte Constitucional.

La Ley 136 de 1994, Artículo 33, establece 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”*. Sin embargo, dicha norma no ha sido hasta ahora aplicada en Colombia y existen grandes incertidumbres en cuanto a qué significa “un cambio significativo en el uso del suelo”. Una reglamentación de la presente norma sería indispensable.

Las audiencias públicas ambientales (reglamentadas en la Ley 99 de 1993) son el mecanismo de participación que más se ha utilizado en procesos de deliberación sobre el aprovechamiento de los recursos naturales y del sector minero en particular, y que mayor efectividad ha tenido desde el punto de vista de los movimientos sociales⁴². A esta experiencia se suma el intento (desafortunadamente inconcluso) durante 2013 y 2014 de crear un mecanismo de participación para los sectores extractivos (minería e hidrocarburos). Este intento fue impulsado desde el Ministerio del Interior (programa Avanza) y se asemeja a los diálogos regionales que más adelante se proponen.

41 Para un amplio diagnóstico sobre la consulta previa y propuestas al respecto realizados por el GDIAM, remitirse a la primera parte de este documento.

42 Una de las más recientes y sonadas audiencias públicas fue aquella sobre el posible proyecto de explotación minera de la firma Greystar en el Páramo Santurbán: <http://www.semana.com/nacion/articulo/greystar-retira-proyecto-minero-paramo-santurban/236963-3> y <http://www.senado.gov.co/sala-de-prensa/noticias/item/14697-audiencia-publica-senatorial-por-la-defensa-del-complejo-bio-geografico-santurban-y-almorzadero>.

La movilización ciudadana –entendida como el tipo de participación que se desarrolla por fuera de los canales institucionales– se ha manifestado en el ámbito minero a través de la movilización de actores organizados para la denuncia y la resistencia, vía manifestaciones de hecho y protestas con impacto simbólico, y ha sido mayoritariamente contestataria hacia la minería, especialmente la de gran escala. Llama la atención el hecho de que la movilización ciudadana en favor de la minería formal –fuente de empleo legal en algunas regiones del país (por ejemplo, en los municipios de Vetás, California, El Bagre, Zaragoza o Buriticá)– ha sido de menor impacto que los movimientos antimineros, sin mencionar la ausencia de movilización ciudadana en contra de la minería ilegal y la actividad extractiva criminal⁴³.

De forma simultánea, se han ordenado las demandas corporativas de sectores organizados que buscan **incidir en lo público** –especialmente de organizaciones gremiales de la pequeña, mediana y gran minería– con el objetivo de generar mejores condiciones para el ejercicio de la actividad minera. Un ejemplo de ello fue la creación en 2011 de la Asociación del Sector de la Minería a Gran Escala (SMGE), posteriormente fusionada con Asomineros de la Andi y la Cámara Colombiana de Minería, constituyendo la actual Asociación Colombiana de Minería (ACM), así como la creación de la Vicepresidencia Minero-Energética de la Andi. Igualmente, la Confederación Nacional de Mineros de Colombia (Conalminercol), creada en 2010 con el propósito de congrega mineros artesanales, pequeños y medianos⁴⁴.

Propuestas

El GDIAM considera que los espacios de participación ciudadana en torno a la actividad minera requieren fortalecimiento, la clarificación de sus competencias y la complementación con dispositivos que garanticen un diálogo permanente de carácter proactivo y preventivo, y no desde una lógica de urgencia frente a conflictos ya generados. Fortalecer el ejercicio de la participación ciudadana en el sector minero requiere que el sector público ejerza un liderazgo contundente, que se creen los espacios institucionales que garanticen la permanencia de la búsqueda de consensos, que el tejido y la capacidad de representación social se fortalezcan y que las empresas profundicen la cultura del diálogo social.

El GDIAM, además de proponer la promoción de la participación ciudadana, señala la importancia de que esta conduzca a resultados de beneficio mutuo entre los distintos actores que concurren en el proceso. Por ello, resulta conveniente aprovechar los mecanismos propios de la participación ciudadana para **estimular el camino del diálogo y de la búsqueda de eventuales acuerdos para el tratamiento de conflictos que acompañen a la industria extractiva**, en el entendido de que este diálogo conduce a la creación de valor compartido para las partes involucradas.

43 Para un amplio diagnóstico acerca de la percepción de la ciudadanía sobre el sector minero en Colombia, consulte La Brújula Minera, el primer estudio sindicado sobre la minería en Colombia. El último estudio está disponible en: http://issuu.com/mundominero/docs/mm_016_web.

44 Cabe señalar que Conalminercol lideró un paro en 2013 y otras acciones en 2014 que tuvieron visibilidad en la opinión pública y que obligaron al Gobierno Nacional a negociar un pliego de peticiones.

I. Condición básica: la participación efectiva

Para que la **participación sea efectiva**, se requieren ciertas condiciones, que se refieren tanto al proceso de participación como a sus resultados. El proceso debe ser representativo de todos los intereses en juego, y sus resultados beneficiosos para todos los actores involucrados. Se requiere también, tanto actores bien constituidos y habilitados para representar sus intereses, como una metodología de diálogo que asegure una relación simétrica y objetivamente informada de todos los concurrentes al proceso de participación. La participación así practicada aporta gobernabilidad y legitimidad a la ejecución de las decisiones públicas. Si ello ocurre, se construye capital social, factor indispensable para el progreso del país.

Por lo tanto, la participación efectiva requiere:

1. **Legitimidad**, que está directamente relacionada con el reconocimiento social de los procedimientos institucionales para resolver problemas, otorgado por todos los actores que vean sus intereses afectados por los resultados de la decisión que se toma. Un proceso legítimo necesariamente presupone la existencia de actores organizados.
2. **Actores habilitados**, dotados de la capacidad para representar eficazmente sus intereses. Dichos actores interactúan de manera calificada y equitativa, y cuentan con, además de la correcta personería para su representación, habilidades y herramientas de deliberación y negociación.
3. La existencia de un actor responsable de **facilitar el proceso y de generar condiciones de participación igualitarias y horizontales** para los distintos actores.
4. **Resultados de beneficio mutuo**, que sean consecuentes con una equitativa y justa *redistribución real* de los recursos económicos, sociales, naturales, simbólicos y políticos de la sociedad. Para garantizar que haya un verdadero beneficio mutuo se deben convenir metas, criterios y estándares de monitoreo y de evaluación de los eventuales acuerdos.

A continuación, se propone una serie de medidas que buscan fortalecer las condiciones requeridas para una participación ciudadana efectiva cuando de desarrollar un proyecto minero se trata.

II. Lineamientos de política pública de participación ciudadana efectiva en el sector minero

El GDIAM insta al Gobierno Nacional a desarrollar lineamientos de **política pública de estímulo a la participación ciudadana efectiva en el sector minero**. Dichos lineamientos deberían definir claramente objetivos, estrategias de estímulo a la participación, programas y proyectos, recursos, entidades responsables y formas de articulación institucional.

Lo anterior con el objetivo de orientar y fortalecer la participación formal de las comunidades radicadas en áreas de influencia de proyectos extractivos. Con tal propósito, es importante considerar las diversas etapas de la minería, teniendo en cuenta que la participación debe adquirir distintas formas en algunas de dichas etapas. Así, por ejemplo, en el momento del licenciamiento ambiental o en los espacios de fiscalización y de control de los compromisos adquiridos con la comunidad o en el seguimiento de las responsabilidades sociales de los actores mineros con su entorno social. Un componente central de dichos elementos de política pública es la disposición y el acceso a información confiable y sustentada sobre aspectos mineros (potenciales recursos, títulos mineros, empresas, licencias ambientales, producción, regalías, alcance de la informalidad y de la ilegalidad, etc.) en los territorios, información que debe ser de carácter público y obtenida en tiempo real.

Unos lineamientos de política en el sentido propuesto permitirán generar las condiciones para una participación ciudadana efectiva, lo que podría, como uno de sus escenarios posibles, conducir a eventuales acuerdos y compromisos entre las partes involucradas. Naturalmente, otro escenario puede ser el de que no haya un acuerdo consensuado entre las mismas. El GDIAM reconoce el diálogo social y democrático y la corresponsabilidad de los actores involucrados como dos herramientas básicas para contribuir a la gobernanza del sector en los territorios.

Adelantar un proceso de participación ciudadana efectivo supone un esfuerzo transversal de los distintos estamentos gubernamentales que tienen responsabilidades en este campo. También requiere contar con una institucionalidad idónea, eficiente, independiente y legitimada por todas las partes, tal y como se propone en las iniciativas a continuación.

III. Definición de una institucionalidad para la participación ciudadana efectiva en el sector minero

- **Reactivación y redefinición del Consejo Asesor de Política Minera**

Para la nueva institucionalidad participativa es esencial que el actual **Consejo Asesor de Política Minera**, creado en 2001 y dependiente del Ministerio de Minas y Energía, asuma un papel más activo en el ámbito minero del país. Asimismo, el GDIAM insta a que se amplíe la composición de sus miembros. Actualmente, de acuerdo con el Artículo 343 de la Ley 685 de 2001, y como lo especifica el Artículo tercero del reglamento⁴⁵ de dicho Consejo, está conformado por el ministro de Minas y Energía (quien lo preside), el ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el presidente de la empresa Nacional Minera o de la entidad que haga sus veces (que no existe), dos representantes del sector empresarial minero, un representante del sector minero definido en el capítulo XXIV del Código de Minas y un representante del sector académico.

Este Consejo debe contar con la participación de representantes de todos los sectores interesados, tales como el Gobierno Nacional, los alcaldes y los gobernadores, las agremiaciones mineras, las comunidades étnicas, las mesas mineras municipales y departamentales y las organizaciones de la sociedad civil reconocidas como actores del sector minero. El foco de su trabajo debe ser formular recomendaciones sobre la política minera y realizar un monitoreo de las necesidades, oportunidades, desarrollos y retos del sector. Sus propuestas deben surgir de la pluralidad de los miembros y ser de carácter consultivo para el Gobierno Nacional. Igualmente, la regularidad de sus intervenciones debe ser asegurada con sesiones, como mínimo, bimestrales.

- **Consulta previa y consulta popular**

Algunas secciones anteriores de este documento se han referido extensamente a la consulta libre, previa e informada. Aquí solo se quiere subrayar la importancia de que esta cuente con reglamentos que definan las reglas de juego a aplicar⁴⁶. En el caso de la **consulta popular**, el GDIAM cree necesaria una definición de lineamientos de política sobre las consultas populares a nivel municipal que considere la Ley 136 de 1994 (Ley de régimen municipal), la Ley 685 de 2001 (Código de Minas), la Ley 134 de 1994 (Ley de mecanismos de participación ciudadana) y la nueva Ley estatutaria de participación, aprobada en 2012 por el Congreso de la República y sobre la cual la Corte Constitucional emitió fallo favorable el pasado 10 de abril de 2015.

Resulta urgente precisar los criterios a aplicar con respecto a que “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”⁴⁷.

- **Mesas de Diálogo y de Coordinación Territorial**

El GDIAM insta a la **promoción de un nuevo espacio de participación ciudadana permanente** a nivel territorial, que pueda constituirse en un escenario de integración de los diferentes espacios (los Consejos Consultivos de Ordenamiento Territorial, los Consejos Territoriales de Planeación, las veedurías ciudadanas, los Consejos Municipales de Desarrollo Rural, los Comités Ambientales, los Comités de Seguimiento a la Inversión de Regalías, etc.) para la discusión de los temas relacionados con la actividad minera.

El GDIAM propone la **creación de Mesas de Diálogo y de Coordinación Territorial**, con la finalidad de establecer un diálogo preventivo que respete y fortalezca la institucionalidad democrática, transformando relaciones conflictivas *a priori* en relaciones basadas en el respeto mutuo y la confianza. Estas Mesas de Diálogo buscarían encontrar eventuales soluciones consensuadas y prácticas reales que contribuyan al desarrollo sostenible de los territorios con presencia de mineros a pequeña escala, formales o no, y empresas de la industria minero-energética. Igualmente, estos espacios deberían contar con las condiciones para hacer un seguimiento al efectivo cumplimiento de los eventuales acuerdos de negociación entre todas las partes, así como para facilitar la articulación y la coordinación de la intervención de los distintos niveles de gobierno (nacional, departamental y municipal), en consonancia con las recientes órdenes de la Corte Constitucional (Sentencia C-123/14), en el sentido de establecer un diálogo efectivo con las autoridades de los territorios en los cuales se desarrollarían proyectos mineros.

45 <http://www.minminas.gov.co/documents/10180/242643/ReglamentoInterno2003.pdf/2fb852d2-2e69-41eb-bebc-b5e1c8312542>.

46 Por favor consulte en este documento el capítulo anterior que trata el tema de la consulta previa y las propuestas del GDIAM en este sentido.

47 Artículo 33 de la Ley de Organización y Funcionamiento de los Municipios. Ley 136 de 1994.

En efecto, el GDIAM considera que la política minera promovida por el Estado debe –sin renunciar a la competencia del orden nacional– involucrar más a las autoridades locales, puesto que una buena parte de las dificultades de coordinación que persisten tiene que ver con el marginamiento de estas autoridades. La coordinación con las autoridades políticas locales debe considerar los momentos en la cadena de valor minera que tienen un significativo impacto en su entorno.

Dichas Mesas de Diálogo podrían integrarse de la siguiente manera:

- Liderazgo del Gobierno Nacional (Ministerio del Interior), con la presencia indelegable (por lo menos a nivel de viceministros) de los ministerios involucrados en los temas a tratar (Ministerios de Minas, Ambiente, Agricultura, Defensa, Comercio y Transporte, por ejemplo) y de las entidades adscritas o vinculadas cuya participación corresponda en función de la agenda (ANM, SGC, Incoder, Anla, etc.).
- Participación indelegable de las autoridades políticas locales (gobernador y/o alcalde, según aplique).
- Participación de los representantes de las comunidades organizadas, oficialmente reconocidos como también de los que realicen minería artesanal o a pequeña escala y del sector empresarial.
- Un tercero independiente debe fungir como garante del diálogo y facilitar estos espacios de interlocución.

Implementar esta iniciativa requerirá también emprender acciones de **fortalecimiento institucional** de los municipios para la promoción de la participación efectiva de la ciudadanía (diseño de institucionalidad, diálogo democrático, negociación y manejo de conflictos, transparencia y rendición de cuentas, ética de lo público, etc.).

- **Habilitación del interlocutor ciudadano involucrado por la actividad minera en su territorio**

También resulta necesario implementar un programa de **fortalecimiento de la ciudadanía** para el ejercicio de la participación efectiva en los asuntos de la minería en su territorio que la impacten (creación de confianza, de tejido social, negociación y manejo de conflictos, diálogo democrático, acceso a información, petición y fiscalización de cuentas e incidencia en lo público). Ello es coherente con la propuesta previamente hecha por el GDIAM en este documento sobre la creación de un **fondo de apoyo a las organizaciones sociales**, para que estas fortalezcan su organización y capacidad de representación de intereses.

- **Mecanismos de participación en el ciclo de decisiones de la actividad minera**

El GDIAM considera esencial el fomento de diferentes mecanismos de participación ciudadana en el ciclo de decisiones de la actividad minera: **1)** la decisión de extraer minerales mediante la implementación de la consulta previa a las comunidades étnicas y de las audiencias públicas ambientales; **2)** el otorgamiento de la titulación, las licencias y los contratos a través de la consulta popular cuando ello implique un cambio significativo en la vocación del uso del suelo (art. 33, Ley 136); **3)** seguimiento al cumplimiento de los compromisos adquiridos con la comunidad a través del mecanismo establecido con tal propósito en la consulta previa, la audiencia pública ambiental, las mesas de rendición de cuentas sobre la responsabilidad social empresarial o las mesas de diálogo y coordinación territorial; **4)** monitoreo de la generación, distribución, uso e impacto de regalías a través de los Comités de Seguimiento y Evaluación a la Inversión de las Regalías (CSIR); y, **5)** el cierre minero a través del mecanismo específico que para ello se establezca.

Impulsar esta iniciativa de manera efectiva requerirá sin duda el desarrollo de **experiencias piloto de participación** para derivar lecciones provechosas de ellas y replicarlas en todo el país. Estas experiencias piloto deben considerar la participación de ciudadanos, organizaciones, instituciones y estado local en regiones conformadas por conglomerados de municipios que constituyen una totalidad cultural. Los actores deben conocer y dialogar sobre la potencialidad minera del territorio y su ordenamiento, de acuerdo con el potencial general de desarrollo de este territorio. Esta participación territorial en el ordenamiento del desarrollo está en el espíritu de la jurisprudencia sobre la consulta previa⁴⁸ –y en todo el cuerpo constitucional y legal sobre la participación ciudadana– con las comunidades étnicas y demandaría por parte del Estado que las iniciativas mineras tomadas centralmente tengan en cuenta la propuesta integral de desarrollo regional sostenible que establecen los habitantes e instituciones en un territorio de manera participativa, independientemente de si tienen o no identidades étnicas.

⁴⁸ Como es sabido, en Colombia no existe una norma, o un conjunto de ellas ordenadas en un código, que regule de manera explícita e integral la figura de la consulta previa. La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha servido para llenar ese vacío y para integrar distintas previsiones normativas dispersas.

Para que estas iniciativas tengan la mayor legitimidad posible deberá proveerse a todos los actores de información amplia, suficiente, pública e imparcial. Para efectos de la imparcialidad deberán darse los mismos espacios, los mismos tiempos, la misma importancia y el mismo respeto por las diferentes posiciones relacionadas con el proyecto. Es claro que la toma de decisiones con la mayor información posible garantiza una mayor efectividad en los diálogos.

IV. Participación ciudadana como compromiso de la industria extractiva

Las estrategias de participación ciudadana en los asuntos relacionados con la actividad minera deben considerar la definición de **“estándares internacionales de participación ciudadana para las empresas extractivas”**. Igualmente, deben ir acompañadas de la capacidad institucional para acompañar y monitorear dichos estándares, así como para hacer que los resultados de dicho seguimiento sean comprendidos por todas las partes interesadas.

El propósito básico de los estándares debe ser promover un comportamiento de la empresa que la lleve a conocer a sus contrapartes sociales, a través de una consideración de sus intereses y un diálogo con ellas para construir acuerdos de valor compartido. Los procedimientos que a continuación se sugieren apuntan a lograr este objetivo. El Estado debería estimular a todas las empresas mineras para que realicen siempre las siguientes acciones:

- a. **Conocer:** realizar un mapa de actores que identifique a todos los grupos de interés de cada proyecto.
- b. **Informar:** convocar a los actores sociales para dar a conocer información sobre oportunidades y riesgos de la actividad a desarrollar, tales como: la posibilidad de generación de empleo, de pago de impuestos y regalías y de encadenamientos con otras actividades económicas; los costos medioambientales y sociales y la forma de prevenirlos, mitigarlos, restaurarlos o compensarlos, así como las alternativas económicas que tiene la sociedad frente a la explotación minera; y el recibimiento e incorporación de las consideraciones y las inquietudes que presenten los actores sociales.
- c. **Dialogar:** buscar construir un eventual acuerdo con respecto a cómo desarrollar una actividad productiva sustentable, es decir, una que logre mejorar, de manera equitativa, la situación económica, social y/o ambiental de todas las partes interesadas (beneficio mutuo o valor compartido). Existen múltiples áreas con potencial de crear valor compartido, tales como: infraestructura, capacitación de proveedores, educación, salud, capacitación laboral, fortalecimiento de la identidad cultural y la organización social, preservación del medio ambiente y aprovechamiento de tierras.
- d. **Acordar con responsabilidad:** los acuerdos que se puedan lograr deberían identificar los resultados que se pretende alcanzar y los hitos de evaluación que permitirán conocer los avances en los compromisos que se establezcan.
- e. **Rendición de cuentas:** a través de los mecanismos participativos de monitoreo y evaluación de los resultados, se debe promover que las empresas cuenten con un cronograma de implementación de sus compromisos con la comunidad que identifique los valores de la inversión a realizar en cada etapa. Igualmente, se deben promover acciones de transparencia y divulgación de los resultados de los compromisos adquiridos.

Cada una de estas etapas debe considerar plazos e identificar la evidencia con que se verificará su cumplimiento. Ello permite que el Estado y la comunidad regional monitoreen el cumplimiento de las acciones emprendidas.



RENTA MINERA EN COLOMBIA

E I GDIAM considera que, para que exista una minería incluyente, resiliente y competitiva en Colombia, resulta necesario que la política de distribución de la renta minera⁴⁹ se realice buscando la equidad en la distribución de los frutos de esta actividad productiva, sin sacrificar la competitividad del sector minero colombiano a nivel internacional. Ello implica que el país, a través del Estado, reciba una contraprestación justa por el aprovechamiento de sus recursos naturales y el agotamiento del capital natural público no renovable –en ocasiones ubicado en ecosistemas frágiles–, al llevar a cabo proyectos de explotación minera de manera responsable. Adicionalmente, implica que el Estado decida una utilización equitativa, efectiva, eficiente y transparente de la renta minera. Lo anterior solo será posible mediante la implementación de una institucionalidad sólida y un alto grado de información, participación y control sobre la generación, pago, recaudo, distribución e inversión de la renta minera.

Elementos a tener en cuenta en el sector minero

En el debate sobre renta minera en Colombia resulta importante tener en cuenta ciertos puntos de referencia, así como las diferentes dinámicas por las que atraviesan actualmente, tanto el sector minero en el país, como la economía colombiana en general.

Si bien la contribución del sector minero a la economía del país ha crecido en los últimos tres lustros⁵⁰, este ha ido perdiendo dinamismo desde el año 2011, y en el año 2015 la situación del sector se deterioró de forma particular, tendencia que es previsible que continúe en el futuro próximo⁵¹. Lo anterior se explica por el cambio del ciclo internacional y la caída de los precios internacionales –lo cual va en concordancia con un menor dinamismo de la demanda mundial–, entre otros factores. Ello ha resultado, naturalmente, en que la contribución del sector minero al PIB nacional se reduzca⁵².

Igualmente, la discusión sobre la renta minera debe tener en cuenta que el sector se caracteriza por tener altos grados de incertidumbre y, por tanto, exige de unas reglas tributarias capaces de prever y anteponerse a cualquier fluctuación. Un escenario de incertidumbre o constantes cambios puede incidir negativamente en la rentabilidad de los proyectos, y en consecuencia, puede afectar la competitividad del país.

49 La renta del recurso mineral representa el ingreso económico bruto del sector minero, a partir del cual se derivan los aportes fiscales del sector (vía pago de impuestos, regalías, y otros tributos), las utilidades de las empresas extractivas (estatales o privadas) y el pago de otros factores de producción adicionales a la operación de extracción. Fuente: CEPAL (2013). “Rentas de recursos naturales no renovables en América Latina y el Caribe: evolución y participación estatal, 1990-2010”. Serie Seminarios y Conferencias 72. Pp. 35

50 Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME), la minería aumentó su participación dentro del PIB total pasando de un 1,82 % en el año 2000 a un promedio de 2,3 % en los últimos años, así como en sus exportaciones, las cuales representaron el 17,4 % de las exportaciones totales en el año 2014.

51 Según el Banco de la República, el Sistema de Información Minero Colombiano (SIMCO), la Agencia Nacional de Minería (ANM) y el Ministerio de Hacienda, las exportaciones del sector cayeron un 24,5 % en el primer semestre del año 2015 frente a las del mismo periodo del año 2014. La producción de minerales como el carbón, el oro y el níquel y las cifras de recaudo por concepto de regalías han disminuido desde el año 2012.

52 La participación del sector minero en el PIB total del segundo trimestre de 2015 fue de 2,06 %, y llegó a generar 2,72 billones de pesos, al mismo tiempo que tuvo una caída del 0,18 %, 5,29 % y 1,41 % con respecto al segundo trimestre de 2013, primer trimestre de 2014 y primer trimestre de 2015, respectivamente. Fuente: Ministerio de Minas y Energía. “Análisis del comportamiento del PIB minero segundo trimestre de 2015”. Pp. 3. Disponible en: <https://www.minminas.gov.co/en/boletines?idBoletin=239>.

A su vez, la economía del país se está viendo afectada por lo que se conoce en Colombia como la “destorcida” de los precios de hidrocarburos y minerales, al punto que los ingresos tributarios del Gobierno Nacional se verían reducidos en cerca de dos puntos porcentuales del PIB, y que el crecimiento económico anual sería al menos un punto porcentual menor al previsto antes de iniciarse el cambio de ciclo de precios internacionales.

Teniendo en cuenta lo anterior, a continuación se sugieren algunos principios y recomendaciones sobre regalías, régimen tributario y fiscalización.

• Principios y propuestas sobre regalías, régimen tributario y fiscalización

EL GDIAM presenta algunas propuestas de política pública en materia de regalías y tributación, así como también recomendaciones encaminadas a una efectiva y equitativa distribución y uso de las rentas originadas a partir del aprovechamiento de los recursos naturales. Estas propuestas buscan contribuir a un proceso de desarrollo incluyente en términos económicos, sociales y medioambientales, mediante inversiones en educación, salud, infraestructura, conservación y mitigación, innovación y desarrollo tecnológico, entre otros.

i) Regalías

Las regalías son un pago que se le debe hacer al Estado según lo establecido por el Artículo 360 de la Constitución Política de Colombia: “La explotación de un recurso natural no renovable causará a favor del Estado, una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte”. Dicha contraprestación económica representa el reconocimiento de la depreciación de un recurso natural no renovable. De esta manera, en el Artículo 227 de la Ley 685 de 2001 (Código de Minas) se definen las regalías como “una contraprestación obligatoria que consiste en un porcentaje, fijo o progresivo, del producto bruto explotado objeto del título minero y subproductos, calculado o medido al borde o en boca de mina, pagadero en dinero o en especie”.

Por lo anterior, el GDIAM insta al Estado colombiano a eliminar –excepto para aquellas concesiones cuyos contratos prevean la estabilidad de la tarifa, salvo que su titular así lo desee– el sistema fijo de cálculo de la tasa por concepto de regalías que existe actualmente, y reemplazarlo por un sistema flexible, que permita que esta varíe en función del ciclo de precios internacionales. Así, en presencia de un *boom* en los precios, la tasa de la regalía aumentaría; pero ante un ciclo depresivo de esos precios, dicha tasa disminuiría. Esto permitiría al sector minero adaptarse a coyunturas como la baja del precio internacional, y al Estado tener un mayor ingreso en las épocas de bonanzas externas. En efecto, para proyectos nuevos, se podría rediseñar el esquema de regalías para que atiendan al principio que se conoce internacionalmente como “*income neutrality*” y que supera la regresividad que caracteriza el sistema vigente.

En esa misma línea, se recomienda la implementación de una **regla de ahorro y estabilización contracíclica**, debido a que el actual método que vincula los presupuestos bianuales implica una regla fija de ahorro, independiente del ciclo de las materias primas. Con base en lo anterior, la propuesta del GDIAM es el diseño de una nueva regla que permita que el porcentaje de ahorro sea directamente proporcional al nivel de precios del mercado⁵³. Aunque en este sentido el planteamiento implicaría una modificación constitucional, desde ahora se podría avanzar con una política ordenada de graduación de los montos de ahorro bianual y los recursos ya existentes en el fondo de estabilización.

Adicionalmente, esta nueva regla de ahorro y estabilización contra-cíclica permitiría el aporte de parte del fondo de estabilización a proyectos de inversión de alto impacto en regiones productoras que, ante la “destorcida” de la expansión del sector y la actual regla de ahorro, se ven enfrentadas a una menor disponibilidad de recursos. De ser así, la ejecución de estos fondos deberá contar con una auditoría especializada de los órganos de control y con un acompañamiento permanente para fortalecer la institucionalidad territorial encargada de la estructuración de proyectos con vocación a ser financiados con regalías y de forma responsable para velar por su uso eficiente y transparente.

Para cumplir lo anteriormente expuesto, el GDIAM considera necesaria la implementación de un sistema de regalías cuyo pago sea simple, equilibrado, eficiente y transparente. La tasa variable de regalías debe considerar los

53 Reflejado en un índice de precios, por ejemplo, la media móvil de los últimos 36 meses del API2 o del Fix Londres PM.

precios de los minerales de acuerdo con las tasaciones oficiales internacionales, tanto en lo relacionado con los precios de los minerales como en lo que se refiere a los costos de logística que se requieran incorporar a las liquidaciones correspondientes, lo cual contribuiría a la equidad tributaria, la seguridad jurídica y la transparencia del sector.

Debido a que es indispensable que se haga un uso más eficiente y transparente de las regalías, el GDIAM apoya decididamente, desde marzo de 2014, la participación del sector privado, la sociedad civil y el Gobierno colombiano en el **proceso EITI** (Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas, por su sigla en inglés) que busca garantizar la transparencia en las cuentas de los recursos mineros y de hidrocarburos⁵⁴. Por esta razón, el Gobierno debe hacer evidente el **impacto productivo y social que genera la inversión de las regalías**. Lo anterior, sin duda, puede constituir un impacto indirecto importante y a veces no considerado de la actividad minera.

Por otra parte, con el propósito de garantizar que el uso de las regalías resulte en proyectos viables que impulsen la productividad y el bienestar general, el GDIAM propone ampliar la participación, con poder de decisión, de las organizaciones de la sociedad civil en los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD) que asignan los recursos de las regalías. También se sugiere introducir la participación del tercer sector, que incluye organizaciones sociales y organismos no gubernamentales, en la gestión fiscalizada de dichos recursos. Como paso inicial, se propone que una parte de los recursos de las regalías sea destinado a proyectos pilotos gestionados por el tercer sector. De esta forma, durante un periodo de tiempo competirían los dos esquemas de ejecución en condiciones de transparencia y de efectividad para la inversión⁵⁵.

La propuesta de premiar a la región que más rápido progrese en la senda de alcanzar sus objetivos económicos y sociales debe ser acompañada de acciones para la creación de capacidades en aquellas regiones que se encuentran rezagadas en comparación con el resto del panorama nacional.

ii) Régimen tributario

El GDIAM considera necesario el cambio a un sistema de tributación general en Colombia que sea más transparente, progresivo verticalmente, equitativo horizontalmente, simple y fiscalizable. Por lo anterior, los principios generales que deberían regir el sistema tributario son el de progresividad (vertical), equidad (horizontal) y simplicidad⁵⁶. En ese sentido, el GDIAM acoge uno de los postulados de referencia a los que ha llegado recientemente la Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria⁵⁷ y que apunta a una necesaria “reforma tributaria estructural guiada por los principios de suficiencia en el recaudo, equidad horizontal, progresividad vertical, eficiencia económica y eficiencia administrativa”⁵⁸.

Con el paso del tiempo, el **estatuto tributario** ha sido ampliado en sus disposiciones y acumula un inmenso volumen de normas -en muchos casos contradictorias- que dificultan su administración, lo cual crea espacios propicios para la evasión y la reproducción de inequidades e ineficiencias en la gestión tributaria. En este contexto, el GDIAM propone el desmonte de múltiples exenciones, deducciones y tratos preferenciales que, aparte de favorecer la evasión y elusión tributarias, reproducen graves inequidades entre sectores y agentes económicos.

54 The Extrative Industries Transparency Initiative (EITI) (2016). EITI Countries, Colombia. Recuperado de: <https://eiti.org/colombia>.

55 Según el Decreto 1243 de 2012, el presupuesto bianual 2015-2016 para el Sistema General de Regalías corresponde a un total de 18.2 billones de pesos que se distribuyen de la siguiente manera: Asignaciones directas: 1.9 billones (10,4 %); Fondo de Desarrollo Regional: 3.1 billones (17,0 %); Fondo de Compensación Regional: 4.6 billones (25,3 %); Fondo Ciencia y Tecnología: 1.7 billones (9,3 %); Fondo de Pensiones Territoriales: 1.7 billones (9,3 %); Ahorro y Estabilización: 4.2 billones (23,1 %); Gastos de administración: 913 mil millones (5,0 %) y CAR La Magdalena: 91 mil millones (0,5 %).

56 Para la Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria, “el sistema tributario [en Colombia] no contribuye a la equidad horizontal, en la medida en que dos personas naturales o empresas con niveles de ingresos y activos similares, e inclusive desempeñándose en actividades que compiten entre sí, pagan montos de impuestos diferentes, debido a la multiplicidad de regímenes, excepciones y deducciones especiales y también, al alto grado de evasión”. Primer Informe de Actividades (25 de mayo de 2015). Informe al Ministro de Hacienda (mayo 28 de 2015). Recuperado de: <https://comisionreformatributaria.files.wordpress.com/2015/06/informe-al-ministro-de-hacienda-junio-3-de-2015.pdf>.

57 El Ministerio de Hacienda creó la Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria el 24 de febrero de 2015, la cual está conformada por nueve expertos y “tiene por objeto proponer reformas orientadas a combatir la evasión y elusión fiscales, así como hacer el sistema tributario más equitativo y eficiente”. Ministerio de Hacienda (2016). Gobierno crea Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria. Recuperado de <http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/saladeprensa/HistoricoNoticias/2015/02242015-gobierno-crea-comision-expertos-para-equidad-y-competitividad-tributaria>.

58 Íbid Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria. Pp. 15.

Complementariamente, el GDIAM propone la imposición de una tasa tributaria uniforme para el mismo tipo de agentes económicos en todos los sectores de la economía, lo que propiciará que la tarifa nominal se aproxime a la tarifa efectivamente causada y que se garantice la equidad horizontal.

- **Recaudación tributaria y de regalías justa y eficiente**

La debilidad de la institucionalidad minera, sobre todo en el ámbito regional, explica en buena medida los índices de evasión y elusión de las obligaciones fiscales (tributos y regalías) en la actividad minera. En efecto, son reiteradas las denuncias sobre la incorrecta declaración, recaudo o pago de regalías, aunque son aún más preocupantes las constataciones de los informes de las entidades de control que ponen en evidencia la ineficiencia del sistema actual de fiscalización en dichos aspectos.

Hoy en día, Colombia no cuenta con los instrumentos suficientes, desde el punto de vista técnico y legal, para controvertir o rechazar las liquidaciones de producción y cálculo de regalías que reportan los titulares mineros. Por el momento no existen mecanismos de verificación a disposición de la autoridad minera que permitan constatar que los datos enviados por el titular del proyecto para la liquidación de regalías corresponden con la realidad.

Pero además, son numerosas las prácticas irregulares, fraudulentas, de evasión y de elusión del pago de regalías por el aprovechamiento de los recursos naturales, en especial en el sector aurífero. Sin embargo, tipificar dichas prácticas es una tarea difícil e incierta por la falta de información sobre el sector, y por la ausencia de interés o la incapacidad de las autoridades para analizar el fenómeno y adoptar medidas eficaces para contrarrestarlo.

Lo expuesto anteriormente plantea la imperiosa necesidad de mejorar la manera de liquidar y recaudar los tributos y regalías, y de contar con entidades que tengan la suficiente capacidad para realizar un control técnico y efectivo en todos los campos involucrados en la materia. El GDIAM no solo considera necesario un fortalecimiento de la capacidad de la autoridad minera para el manejo, estudio y control de los títulos, sino también la disposición de instrumentos aptos para liquidar, recaudar y gestionar el pago de las regalías, así como también para auditar y fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

La solución parece evidente: **modificar la metodología de cálculo de las regalías**, para que las declaraciones de exportación con precios atípicos no sean analizadas únicamente con base en la cantidad exportada, sino teniendo en cuenta el ingreso total declarado, es decir, el precio por cantidad registrada en la declaración. Lo anterior implica, en primer lugar, la no autorización de exportación en caso de precios atípicos. Así, la autoridad minera debería ser responsable de no autorizar una solicitud de exportación en la cual el valor esté por encima o por debajo del valor de mercado de acuerdo al precio promedio, lo que constituye más o menos una baja desviación razonable. Igualmente, se debería facultar a las autoridades aduaneras para retener la exportación que presente sobre o sub-valoración hasta que se verifique la consistencia de la declaración de exportación. En este caso, la custodia del mineral cuya exportación no sea autorizada deberá correr por cuenta de las empresas transportadoras con quienes podría celebrarse un convenio para el efecto; los costos de la custodia del mineral correrán por cuenta del exportador.

Una medida más extrema cuando el precio de la declaración de exportación sea superior al precio en el mercado internacional de referencia, sería la de **facultar al Gobierno para liquidar *motu proprio* las regalías** sobre los ingresos reales de exportación, lo cual serviría de base para el posterior reintegro de divisas y la imposición de la sanción correspondiente.

Igualmente, el GDIAM recomienda evaluar el diseño de un **sistema de alarmas tempranas (supervisión inteligente) en la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE) –la principal herramienta de facilitación del comercio del país–**, de forma tal que se restrinja el registro de precios de exportaciones cuando estén por encima de un precio de referencia establecido. Este módulo en la VUCE deberá estar interrelacionado con el Banco de la República para que las operaciones de reintegro de divisas que realicen los exportadores correspondan a lo efectivamente declarado. Adicionalmente, este sistema deberá estar interconectado con el Modelo Único de Ingreso Servicio y Control Automatizado (Muisca) de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) –el cual consiste en un sistema de control a los contribuyentes– para verificar que no haya sub o sobreaporte de ingresos. Finalmente, el sistema también deberá estar interconectado con la autoridad encargada de la liquidación de las regalías y así asegurarse de que los precios se actualizarán periódicamente, de acuerdo con la volatilidad de los mercados.

Para que lo anteriormente expuesto sea una realidad resulta necesario el fortalecimiento de la institucionalidad central y de algunas Secretarías de minas departamentales, en caso de que se deleguen funciones de la autoridad nacional competente. También es indispensable el rediseño de los mecanismos de control y de los de investigación e información de los mercados internacionales, así como el rediseño de su implementación en boca de mina, lo que permitiría, con total objetividad y contundencia, llegar a las conclusiones que sugiere esta recomendación. A la vez, es necesario poder evaluar la certeza y fortaleza de las explicaciones que sobre la atipicidad de los precios reportados pudieran dar los agentes auditados, o en su defecto, realizar un constante y estricto seguimiento a la labor cuando se proceda a la tercerización de la fiscalización⁵⁹.

Por último, el GDIAM ve con preocupación la existencia de una multiplicidad de fuentes y sistemas existentes para la recolección y suministro de información sobre el sector minero, lo que pone en riesgo la confianza entre los diferentes agentes económicos.

En este sentido y con el objetivo de que el país pueda participar en un debate informado sobre los diferentes aspectos de la actividad minera, el GDIAM considera urgente la creación de un **sistema integrado de información** en el que todos los agentes puedan confiar, que cuente con un censo minero actualizado y con datos sobre el desempeño económico de la actividad minera con una adecuada desagregación a nivel empresarial. Es responsabilidad del Estado producir y difundir esta información, pero también resulta importante considerar que la Iniciativa de Transparencia (EITI por su sigla en inglés) está generando un sistema que transparentará los pagos por efecto de regalías y tributos que las empresas le hacen al Estado y el uso que este hace de aquellas.

iii) La necesaria separación del régimen tributario y de los riesgos asociados a toda actividad productiva en Colombia (incluida la actividad minera)

El GDIAM considera que los sobrecostos de las deficiencias competitivas del país en términos de institucionalidad, información, infraestructura, seguridad jurídica y física, etc. no deben recaer de forma excesiva sobre el régimen fiscal, y que este tampoco debe reflejar los costos relacionados con la atención de los impactos inmediatos y futuros de cualquier actividad, incluida la minera, para que sean adecuadamente prevenidos, mitigados, restaurados o compensados a través de procesos que aseguren a las comunidades involucradas beneficios netos, sociales, económicos y ambientales. Es de recordar que estos costos han de ser atendidos mediante otros mecanismos de política pública como el licenciamiento ambiental y el cierre de minas, entre otros. En consecuencia, el GDIAM considera que para que haya un sector productivo afín con la preservación y el fortalecimiento de su entorno social, natural, económico y cultural, así como la construcción de un país con una plataforma realmente competitiva, debe complementarse el sistema tributario con las obligaciones tanto del Estado, al ofrecer un ambiente competitivo y garantizar la adecuada compensación por parte de los agentes mineros de los costos ambientales y sociales generados por la actividad, como de los particulares en su responsabilidad con el medioambiente y con las comunidades.

La estructura tributaria equitativa y eficiente que se quiere para Colombia debe ir de la mano con un sistema eficaz de prevención, mitigación, restauración y compensación de los impactos de cualquier actividad, incluida la minera, y de una adecuada oferta de bienes públicos, así como de una calidad y eficiencia en la gestión pública que contribuya con la base competitiva del país para el aparato productivo.

iv) Recaudo, distribución, uso y supervisión de las regalías

El GDIAM considera muy valiosos los progresos hechos en la nueva arquitectura del Sistema General de Regalías (SGR), creados mediante el Acto Legislativo 5 de 2011 y la Ley 1530 de 2012, y cuyo diseño estuvo inspirado en los principios básicos de equidad territorial en el uso de las regalías; ahorro para hacer frente a la volatilidad cambiaria y priorización de la inversión regional; énfasis en el impacto regional mediante la promoción de proyectos de desarrollo, ciencia, innovación y tecnología; y, buen gobierno en el uso eficiente de los recursos públicos.

Luego de transcurridos más de dos años de implementación del SRG, el GDIAM considera que, a pesar de haber sido una reforma audaz con avances importantes y que está en pleno desarrollo, existen tareas pendientes

59 El Art. 13 de la Ley 1530 de 2012 por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías contempla la posibilidad de que se seleccionen particulares para desarrollar la fiscalización.

y oportunidades de mejora en relación con su funcionamiento y con el cumplimiento de sus objetivos. A continuación se abordan algunas de las preocupaciones y propuestas identificadas por el GDIAM en torno al SGR:

- **Recaudo de las regalías**

Una eficaz manera de aumentar las regalías es luchar eficazmente contra la evasión y la elusión tributaria. En consecuencia, el GDIAM respalda la propuesta realizada en otros estudios según la cual sería conveniente la transferencia del recaudo de las regalías a la DIAN. Lo anterior incrementaría la eficiencia en la tarea y focalizaría a las agencias en sus tareas misionales.

- **Grado de equidad territorial**

El nuevo esquema de administración y distribución de las regalías (en el que 81 % de los recursos son direccionados por el gobierno nacional y 19 % por las entidades territoriales con libre destinación) es un problema aún por resolver dado que existen disparidades territoriales. Las cifras del Sistema de Información y Consulta del Departamento Nacional de Planeación (DNP)⁶⁰ muestran que las regalías directas y las asignadas a los Fondos de Compensación, Desarrollo Regional y Ciencia y Tecnología en el período 2012-2016 se han dirigido especialmente a la región Caribe (con una participación del 27 % de los recursos), principalmente por ser la zona que recoge el mayor número de departamentos. Por el contrario, en la distribución de regalías para inversión, las regiones del Pacífico y del Centro-Sur han quedado relegadas (con una participación del 8,1 % y 9,9 %, respectivamente), a pesar de estar compuestas por los departamentos con mayores índices de pobreza en el país.

La misma situación de preferencia en la distribución se presenta para las regalías directas, con una concentración en las regiones productoras como la Orinoquía, especialmente en los departamentos que componen los Llanos Orientales y la región del Caribe; y en el Fondo de Desarrollo Regional, en el que las regiones del Pacífico, del Centro-Sur y de la Orinoquía cuentan con menores recursos presupuestados. Lo mismo sucede con el Fondo de Desarrollo y Compensación Regional ya que las regiones como la Orinoquía, el Centro-Sur y el Pacífico, que se caracterizan por un bajo nivel de desarrollo, cuentan con las menores inversiones. Por su parte, el presupuesto para el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, que es la gran apuesta del Gobierno Nacional para fomentar el conocimiento, la investigación y la competitividad del país, se ha concentrado en regiones como el Centro-Oriente, el Eje Cafetero y el Caribe, situación que impide que se descentralice la producción científica en el país. Todo esto hace pensar que el Sistema General de Regalías no está cumpliendo totalmente con sus propósitos, pues, desde el punto de vista del principio de equidad, el Sistema no está contribuyendo íntegramente a una mayor equidad territorial y regional. Hasta el momento es posible percibir un énfasis claro en la priorización de la inversión para las zonas más pobres del país, y en su acceso a los fondos creados.

- **Buen gobierno**

A pesar de que los avances en esta materia a través del Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación y Control (SMSCE) y de la responsabilidad que tienen los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD) de divulgar la información sobre las gestiones que se realizan, del estado de las cuentas de giro, de la distribución de los fondos asignados y de las decisiones sobre la aprobación de proyectos y del control social (auditorías visibles, comités consultivos y Comités de Seguimiento a la Inversión de las Regalías (CSIR)), aún quedan tareas pendientes en materias como la de evitar el desvío de recursos de las regalías, de superar la ausencia de información y registros, de impedir el incumplimiento en los contratos y los desbalances en las cuentas de giro y de asignación en los OCAD. Así, por ejemplo, más de la mitad de los hallazgos fiscales o deficiencias de control se concentran en las regiones del Caribe y del Pacífico⁶¹.

Igualmente, a pesar de los importantes avances en la implementación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información, en la formulación de medidas sobre rendición de cuentas, en la administración de justicia incluidas en el Plan Nacional de Desarrollo y la creación de la Comisión de Transparencia y Rendición de

60 Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2015). Sistema de Información y Consulta de Distribuciones SGR. Recuperado de: <https://sicodis.dnp.gov.co/default.aspx>.

61 Contraloría General de la República (2015). Hallazgos Fiscales en el Manejo de las Regalías. Destacados de Prensa. Recuperado de: <http://www.contraloriagen.gov.co/web/guest/inicio>.

Cuentas del Consejo de Estado, en el aumento de la transparencia en el Congreso y en la identificación de buenas prácticas de Transparencia Empresarial, el GDIAM ve con preocupación que, según datos de la Fiscalía General de la Nación, casi el 60 % de los alcaldes electos en los comicios de octubre de 2015 están siendo investigados, en su mayoría por manejo irregular de recursos públicos⁶². Por lo tanto, los desafíos frente a la corrupción en la gestión de las regalías siguen vigentes luego de los primeros años de implementación del Sistema General de Regalías.

El GDIAM estima necesario complementar los esfuerzos normativos y controles internos con mecanismos efectivos de escrutinio y rendición de cuentas, sanciones que reparen el daño social e institucional causado por la corrupción, la promoción de la cultura de la legalidad, el acceso a la información y transparencia e iniciativas más ambiciosas que permitan prevenir dichas anomalías. En ese sentido, el GDIAM considera que es fundamental seguir fortaleciendo la participación ciudadana en todo el Sistema General de Regalías, y en particular, en los mecanismos de control social.

- **Autonomía**

La reforma del SGR ha sido contraproducente en su aplicación al recentralizar la política fiscal, por lo que los gobernadores y alcaldes del país han emprendido varias acciones para poder tener un mayor margen de maniobra para su participación en las decisiones del Sistema⁶³. El GDIAM insta al Gobierno Nacional a promover un mayor diálogo entre los gobernadores, alcaldes, el sector privado, la sociedad civil organizada y la población en general para trabajar en una agenda local-nacional en torno a la financiación, por medio de las regalías de políticas públicas relacionadas con la competitividad rural, el fortalecimiento de la descentralización y de la institucionalidad local involucrada con el uso de las regalías, y los esquemas de asociación y cofinanciación de proyectos productivos, a través del perfeccionamiento de los OCAD creados⁶⁴.

- **Capacidad institucional y eficiencia de los proyectos**

Si bien el nuevo Sistema General de Regalías tiene como objetivo aumentar la eficiencia y el impacto de las regalías en los territorios, se han generado dudas desde diferentes sectores políticos, sociales y académicos en torno a la ejecución de los proyectos debido a la complejidad del Sistema, y la capacidad de los entes territoriales para cumplir con las exigencias metodológicas de disposición, ejecución y publicación de la información de los proyectos. Parte del problema radica en el déficit de capacidades institucionales para la formulación y la ejecución de los proyectos. Asimismo, se ha evidenciado que existe un limbo en el que la pureza de la contratación no se resuelve con la nueva arquitectura, como ocurre con el resto de la contratación estatal. Ante los graves riesgos en la contratación, el GDIAM ve indispensable fortalecer la manera en que esta se produce, y la necesidad de contar con un sistema complementario para poder evitar perversiones y contrataciones “a la medida”. En ese sentido, también es necesario que exista una efectiva evaluación de los proyectos para determinar su impacto real en el territorio donde se desarrollan. De igual manera, el GDIAM considera prioritario fortalecer la cualificación de los municipios y departamentos para evaluar los niveles de pertinencia, viabilidad y ejecución de los proyectos; así como incrementar los dispositivos de vigilancia ciudadana en la contratación y en la ejecución de los contratos.

- **Evaluación de la operación efectiva de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD)**

A pesar de que fueron creados para decidir sobre la viabilidad de los proyectos presentados por las entidades territoriales y acompañar a los mandatarios locales en la formulación, ejecución y seguimiento a los proyectos presentados en los Fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación, Desarrollo y Compensación regional, los OCAD presentan problemas de funcionamiento que requieren ser subsanados, dado que son los órganos de gobernanza para el fomento del desarrollo regional del Sistema General de Regalías. Entre las críticas que se le han formulado está el considerable control del Gobierno Nacional en su estructura y del Departamento

62 El Espectador (2015). El 60 % de los alcaldes electos tiene líos judiciales: Fiscalía (30 de noviembre de 2015). Recuperado de: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/el-60-de-los-alcaldes-electos-tiene-lios-judiciales-fis-video-602643>.

63 En 2013, la Corte Constitucional, por medio de la Sentencia C-624 declaró inexecutable el veto del gobierno nacional sobre la decisión de aprobar proyectos financiados con recursos de regalías. De esta manera se ratificó la definición conjunta sobre las prioridades de desarrollo.

64 Velásquez C., Fabio E. (Coord.) (2014). *El sector extractivo en Colombia 2014*. Observatorio de las Industrias Extractivas en Colombia. Bogotá: Fundación Foro Nacional por Colombia. Pp. 110.

en sus decisiones. De igual forma, solo un 41 % de los municipios en el país contaban con el funcionamiento de estos órganos en 2014, siendo una vez más las regiones del Pacífico y Los Llanos las que cuentan con menor número de OCAD en operación⁶⁵. Las críticas también han apuntado a su labor de acompañamiento en la formulación y la ejecución de proyectos. La gestión que debe superar una persona, comunidad, organización o una autoridad local para lograr la aprobación de una iniciativa de inversión en cualquiera de los fondos creados por el Sistema General de Regalías ha generado retrasos en el desembolso de los recursos y la implementación efectiva de las inversiones⁶⁶. Los datos del DNP evidencian el bajo nivel de proyectos que cumplen con los requisitos exigidos. En la etapa de formulación y estructuración, el 55 % de estos presentan deficiencias en su formulación, a ello se suma que el 50 % de los secretarios de planeación consideran la estructuración como el problema central en los proyectos. Igualmente, existen problemas de ejecución que se traducen en 6 billones de pesos de saldo (2,8 billones aprobados sin ejecutar y 3,2 billones sin aprobar). En materia de priorización y aprobación, el 44 % de los proyectos regionales cubre dos o menos municipios, y el 65 % de los proyectos menores de mil millones de pesos refleja atomización y bajo impacto.

El caso más crítico es el OCAD de Ciencia, Tecnología e Innovación. De acuerdo con las cifras de Colciencias, el porcentaje de proyectos aprobados no supera el 13 % con corte a enero de 2015. Además, en materia de rendición de cuentas, a pesar de que los OCAD deben hacerla periódicamente, existen aún pocas experiencias de rendición, y sus formatos aún son dispares.

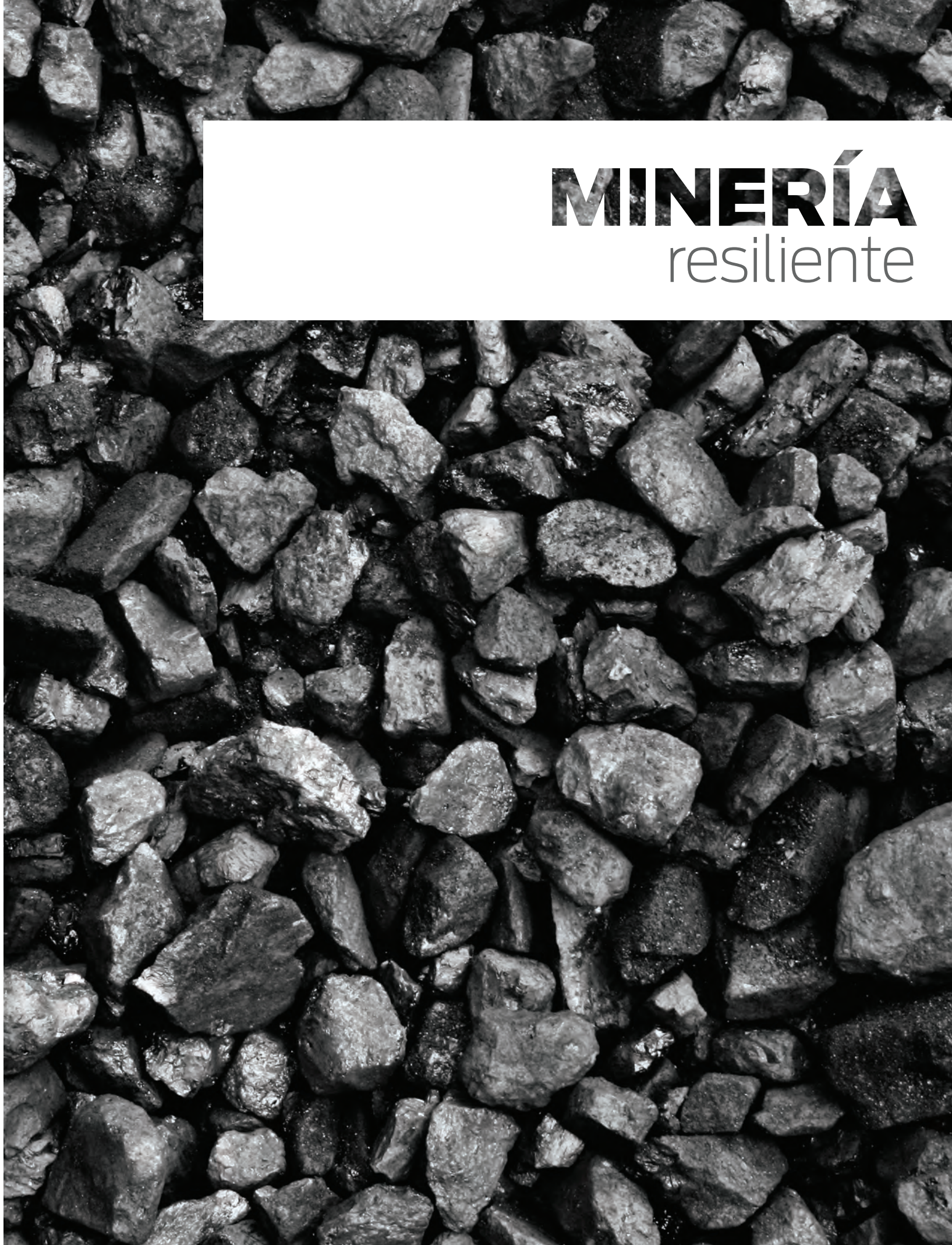
Ante este panorama, y por su importancia como órganos de gobernanza del Sistema General de Regalías, el GDIAM insta al Gobierno Nacional a aunar esfuerzos para fortalecer los OCAD, tanto en equilibrar su funcionamiento como en mejorar el acompañamiento que deben hacer a las entidades territoriales para la promoción del desarrollo regional, y en el trámite de las iniciativas que tienen a cargo. Para ello resulta necesario democratizar la composición de los OCAD al incluir la representación de la sociedad civil organizada.

Para terminar, cabe señalar que la renta minera tiene estrecha relación con la competitividad y, por lo tanto, muchos de los elementos aquí mencionados volverán a aparecer en dicho capítulo.

El GDIAM desea hacer explícito que entre la considerable cantidad de acuerdos logrados entre sus miembros, subsistieron diferencias tanto en materia de deducibilidad de las regalías como sobre el nivel deseable de la renta minera. En la primera materia se manifestaron tres posiciones. Algunos propusieron que se mantuviera la actual deducibilidad de las regalías al considerarla como un costo de producción. Otros, plantearon que esta no debe ser deducible porque representa la depreciación de un capital natural no renovable para el propietario, el Estado colombiano en calidad de representante de la Nación. Por último, un tercer grupo planteó que el tema debe centrarse en la participación total del Estado (el state take), para definir su impacto en la empresa y en el ingreso fiscal. En cuanto a la segunda materia, algunos consideran que se ha de elevar la renta minera del sector en su conjunto, en tanto que otros están en claro desacuerdo.

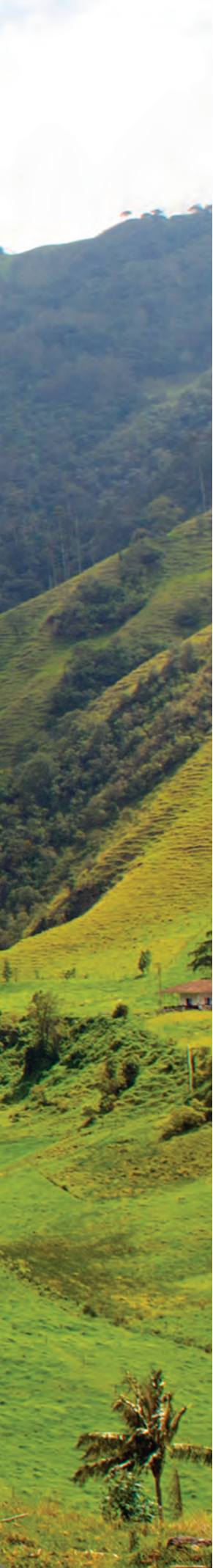
65 Contraloría General de la República (2015). Informe sobre el Uso de Regalías 2014. Bogotá: Contraloría Auxiliar para el Sistema General de Regalías. Pp. 21.

66 Federación Nacional de Departamentos. “El tijeretazo de las regalías” (10 de mayo de 2015). Recuperado de: <http://www.fnd.org.co/fnd/la-federacion/columna-del-director/1999-el-tijeretazo-a-las-regalias>.



MINERÍA resiliente





MINERÍA Y MEDIO AMBIENTE

Aborder la gestión ambiental del sector minero en Colombia, atendiendo a la visión que tiene el GDIAM sobre la minería en Colombia —una minería incluyente, resiliente y competitiva—, es una prioridad, dada la riqueza biótica única del país. Por ello, es responsabilidad del Estado colombiano, de sus ciudadanos y de todo agente que intervenga en el territorio, proteger esa rica biodiversidad: uno de los principales activos de Colombia y del planeta.

El GDIAM argumenta que la minería en Colombia debe caracterizarse por su resiliencia socioecológica; es decir, que la actividad extractiva debe dejar un balance impacto-beneficio neto positivo en el sistema social y ecológico en el que interviene, medido a lo largo de todo el ciclo de vida de los proyectos, desde la exploración al cierre, incluida la promoción de alternativas económicas respetuosas del medioambiente, que se desarrollen bajo la palanca minera pero que aseguren el desarrollo económico y social posterior al agotamiento del recurso natural no renovable. Lo anterior implica que los impactos de la actividad minera, inmediatos y futuros, sean prevenidos, mitigados, restaurados o compensados a través de procesos que aseguren a las comunidades involucradas beneficios sociales, económicos y ambientales netos. Si esta labor es cumplida, la minería sería afín con la preservación y el fortalecimiento de su entorno social, natural, económico y cultural, con debida consideración del interés de las futuras generaciones.

La gestión ambiental de todas las operaciones mineras debe cumplir irrestrictamente con la normativa nacional vigente en esta materia. Adicionalmente, para asegurar la resiliencia socio-ecológica de la minería en Colombia, el GDIAM propone que su práctica se ajuste a los mejores estándares internacionales en la materia. El GDIAM reconoce que es imposible exigir la aplicación inmediata de algunos de dichos estándares a todos los mineros en Colombia, pero considera importante que Colombia establezca como meta el cabal cumplimiento de estos objetivos en un plazo de tiempo previsible, en particular para el caso de los pequeños mineros⁶⁷. Por ello, la fiscalización de la implementación de estos estándares debe implementarse de manera progresiva, mientras se reconocen las diversas capacidades con las que cuentan los distintos tipos de minería ya identificados previamente por el Grupo⁶⁸. Adicionalmente, para avanzar en el logro de una minería incluyente en Colombia, resulta esencial una minería comprometida con la participación integral de la ciudadanía en la gestión ambiental.

La gestión ambiental y el cumplimiento eficaz de los estándares internacionales, así como la efectiva participación ciudadana, permitirán proteger, respetar y velar por el goce efectivo de los derechos humanos, así como asegurar que los territorios en los que opera la minería mantengan o incrementen los servicios eco-sistémicos preexistentes a la actividad minera.

67 Es claro que el minero pequeño y/o informal, por más deseos que tenga de ser un actor que cumpla de forma total con los estándares, no cuenta con las herramientas ni con los recursos (sin hablar de la proximidad con el Estado) para poder cumplir de manera inmediata con las obligaciones emanadas de su condición de formal. El Estado deberá controlar, vigilar y exigir la progresividad en el cumplimiento de las obligaciones del minero en camino a la formalización, pues claramente uno de los obstáculos para la formalización es precisamente el requerimiento de cumplir inmediatamente con todas las obligaciones. Por la misma razón, el Estado debe decidir quiénes están cumpliendo sus compromisos y quiénes no. Por supuesto, que ciertas obligaciones, especialmente algunas de tipo ambiental y de seguridad industrial, así como que aquellas relacionadas con el respeto a los derechos fundamentales, deberán ser incorporadas de inmediato. Este es el caso, por ejemplo, de la suspensión del uso de mercurio o la eliminación del trabajo infantil, obligaciones en las que no cabe aplicar gradualidad alguna.

68 Para un completo análisis de los tipos de minería, consultar el capítulo titulado “Propuesta de tipología para la minería en Colombia”.

Diagnóstico

a. Biodiversidad única en Colombia

El panorama en el que se desarrolla la actividad minera en Colombia es especialmente singular: Colombia comparte con Brasil el primer lugar mundial en biodiversidad, y está identificado por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente como uno de los 17 países megadiversos; es decir, que albergan el 70 % de la biodiversidad mundial en solo 10 % de sus territorios⁶⁹. Colombia posee más de 54.000 especies registradas en la Infraestructura Mundial de Información sobre Biodiversidad (GBIF). En el ranking mundial sobre biodiversidad, Colombia es el primer país en diversidad de aves y orquídeas, el segundo país en diversidad de plantas, anfibios, peces de río y mariposas; el tercer país en diversidad de reptiles y palmas; y el cuarto país en diversidad de mamíferos⁷⁰. Así mismo, en Colombia están ubicados dos de los más importantes puntos calientes de la biodiversidad (*hotspots*) identificados en el planeta: los Andes y el Chocó Biogeográfico⁷¹. Igualmente, la diversidad de ecosistemas en Colombia se manifiesta en los 311 tipos de ecosistemas continentales y costeros de los que dispone⁷². La biodiversidad en Colombia soporta una gran variedad de servicios ecosistémicos⁷³, los cuales proveen bienes y servicios a los sectores productivos, y están relacionados con modos de vida de comunidades humanas locales.

Indudablemente, la actividad extractiva que pueda realizarse en Colombia debe tener en cuenta la singularidad biótica y la riqueza planetaria concentrada de manera frágil e irrecuperable en el país⁷⁴. El costo de afectar esa biodiversidad, que corresponde a una compleja interacción de formas de vida, debe valorarse cuando se ponderan los eventuales beneficios de la minería. El reto resulta ser, entonces, encontrar el equilibrio entre el desarrollo a partir del aprovechamiento de los recursos naturales y la responsabilidad ambiental de esa actividad. Pero, además, resulta imperioso atender el problema de la depredación ambiental y social que la actividad extractiva criminal genera en el país y que ya muestra graves impactos en el territorio.

b. Problemáticas ambientales en el sector minero en Colombia

La minería, como toda actividad extractiva, tiene un impacto sobre el medioambiente. Por ello, se requiere una institucionalidad ambiental que, no solo regule, sino que además vigile y exija cumplimiento de sus dictámenes, y una política que asegure que esa actividad se desarrolle de manera resiliente. En este sentido, resulta útil distinguir los potenciales impactos ambientales genéricos.

- **Impactos potenciales ambientales de la minería**

Resulta esencial tener claridad sobre las consecuencias de la minería y también sobre las acciones y mejores prácticas que puedan ser utilizadas por quienes ejercen actividades mineras, para fortalecer la resiliencia socioecosistémica. Solo una información fidedigna y comprensible permite entablar un diálogo claro entre quien ejerce la actividad minera; el Gobierno Nacional y Local; las comunidades y la sociedad, sobre los riesgos de la extracción minera y cómo enfrentarlos.

69 Instituto Alexander von Humboldt: <http://www.humboldt.org.co/es/biodiversidad/que-es-la-biodiversidad>.

70 Bello, J.C., Báez, M., Gómez, M.F., Orrego, O. y Nägele, L. (ed.) (2014). *Biodiversidad 2014. Estado y tendencias de la biodiversidad continental de Colombia*. t. Bogotá, Colombia: Instituto Alexander von Humboldt. Disponible en https://s3.amazonaws.com/biodiversidad2014/IAvH_Biodiversidad_2014.pdf.

71 Mittermeier, R. A., Mittermeier, C. G. y Myers N. (1999). *Hot Spots, Earth's Biologically Richest and Most Endangered Terrestrial Ecoregions*. Ciudad de México: Cemex.

72 Sistema de información sobre la biodiversidad de Colombia: <http://www.sibcolombia.net/web/sib/cifras>.

73 Los servicios ecosistémicos han sido definidos como los beneficios que los seres humanos obtienen de los ecosistemas, ya sean económicos o culturales. Recuperado de: <http://www.humboldt.org.co/es/biodiversidad/que-es-la-biodiversidad>.

74 Con el apoyo del Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, Invenmar, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y la ejecución de la Pontificia Universidad Javeriana y Conservación Internacional, se presentó recientemente la primera versión de la Lista Roja de Ecosistemas Terrestres de Colombia (LRE). En dicho estudio se concluye que, de los 81 ecosistemas reconocidos en el país para este análisis, el 22 % se encuentra en estado crítico (CR), el 21 % en estado de peligro (EN) y un 42 % está catalogado con niveles de afectación mínima (LC); los ecosistemas secos, los humedales de la Región Andina y los bosques secos de la Región Caribe están entre los más amenazados del país. Colombia es el primer país en generar una Lista Roja de Ecosistemas. Fuente: Boletín de Prensa (17 de junio de 2015). Instituto Humboldt. Recuperado de: <http://humboldt.org.co/es/noticias/zona-prensa/item/692-lista-roja-eco>.

Entre los potenciales impactos ambientales, se encuentran:

1. La deforestación de extensas áreas de bosques; excavación desordenada y desviación del cauce natural de los ríos. El deterioro de los ecosistemas, la contaminación de las fuentes hidrográficas y la deforestación pueden generar eventuales desastres naturales por fenómenos climatológicos (temporada de lluvias).
2. El deterioro de corrientes hídricas superficiales: aumento de sedimentos, contaminación con grasas y aceites, elementos peligrosos como el mercurio, lodos de perforación y aguas residuales, sobredemanda del recurso que compite con las necesidades de abastecimiento de las poblaciones asentadas en el área, ocupación de cauces, etc.
3. La contaminación de suelos con aguas y elementos químicos peligrosos.
4. La generación de residuos sólidos peligrosos: los residuos relacionados con los lodos de perforación, así como las grasas y aceites usados para el mantenimiento de las máquinas de perforación y vehículos.
5. El detrimento del suelo y de la capa vegetal: la instalación de campamentos y plataformas de exploración requiere, en algunos casos, de la remoción de la capa vegetal.
6. La utilización indiscriminada y sin ningún control del mercurio y del cianuro. Esto ocasiona graves enfermedades a las comunidades y a la fauna de la región.
7. La interrupción de los flujos de corrientes subterráneas, contaminación con lodos de perforación, disminución de caudales.
8. El desplazamiento de la fauna silvestre (en algunos casos, se llega a la desaparición de especies acuáticas o terrestres).

Los impactos ambientales descritos anteriormente son una función del lugar donde se desarrolla la operación –resulta fundamental tener en cuenta la fragilidad de ciertos ecosistemas–, de su tamaño y tipo de minería, y de la tecnología utilizada para la extracción. La combinación de estos factores es un elemento relevante para determinar el impacto ambiental. De cualquier manera, los proyectos de pequeña minería acumulados en el territorio también podrían causar importantes impactos netos; y los proyectos mineros que utilizan tecnología adecuada y aplican buenas prácticas podrían contribuir a reducir los impactos medioambientales.

Una de las preocupaciones más latentes en el país es la concentración de mercurio⁷⁵ y su contaminación de fuentes hídricas y de la atmósfera, y sus graves consecuencias, no solo para el medio ambiente, sino también para la vida de las personas⁷⁶. Las cifras oficiales revelan que en 179 municipios ubicados en 15 departamentos se estimó una carga vertida en 2012 de 205 toneladas de mercurio al suelo y al agua, de las cuales el 27,5 % corresponden al uso para beneficio de la plata y 72,5 % al beneficio de oro⁷⁷.

Este es uno de los ejemplos de los problemas medioambientales asociados a la minería ilegal y a la actividad extractiva criminal. Es importante precisar que se trata de problemas que adquieren especial dimensión cuando están marcados por el sello de la ilegalidad, ya que ésta exacerba los abusos y, en esa medida, acrecienta el perjuicio ambiental.

75 “Mercurio en fuentes de agua, un problema ‘complejo’ en Colombia”. Revista Semana, agosto de 2015. Recuperado de: <http://www.semana.com/nacion/articulo/mercurio-en-fuentes-de-agua-un-problema-complejo-en-colombia/438218-3>.

76 “Alarma por altos niveles de mercurio en etnias amazónicas”. El Espectador, agosto de 2015. Recuperado de: <http://www.elespectador.com/noticias/medio-ambiente/alarma-altos-niveles-de-mercurio-etnias-amazonicas-articulo-576602>.

77 IDEAM (2014). *Estudio Nacional del Agua*. Bogotá, D. C.: 2014. Recuperado de: http://documentacion.ideam.gov.co/openbiblio/bvirtual/023080/ENA_2014.pdf.

GESTIÓN AMBIENTAL⁷⁸

Lograr la resiliencia ambiental plantea múltiples desafíos, pero el GDIAM estima necesario subrayar que Colombia debe contar con un claro ordenamiento de su territorio, el cual, entre otras cosas, determine dónde no puede desarrollarse la actividad extractiva para proteger el medioambiente, y dónde no puede desarrollarse alguna otra actividad por razones de índole socioecológica.

Adicionalmente, el Estado debe jugar un papel eficaz en la correcta protección del medioambiente a través de la regulación, la fiscalización y la provisión de incentivos (positivos y negativos) que induzcan a los agentes a cumplir con la normativa vigente, las buenas prácticas internacionales sobre la materia y el castigo ejemplarizante de quienes se encuentran por fuera de la legalidad.

Diagnóstico

La política ambiental en Colombia debe determinar las condiciones bajo las cuales la actividad extractiva puede aprovechar el potencial minero de los territorios, esto es, las exigencias técnicas, ambientales, económicas y sociales que deben cumplir los dedicados a esa actividad. El principal problema de la política ambiental en Colombia es su implementación, es decir, la incapacidad institucional para asegurar el cumplimiento de la ley, lo cual ha desembocado en el desarrollo de la denominada “cultura de la ilegalidad”. A ello se suman las demás deficiencias administrativas de gestión y de implementación de la normativa vigente. Si bien la minería formal debe cumplir –en diversos grados– con dicha normativa, la extracción ilícita de minerales no lo hace, y pone en serio riesgo el entorno natural, humano y social donde opera.

Asegurar la resiliencia ambiental de la minería requiere que el Estado colombiano controle la ilegalidad, y que la gran minería formal adopte la mejores prácticas y técnicas para cumplir los estándares internacionales. Así mismo, se debe mejorar la gestión ambiental estatal e incentivar efectivamente que la minería cumpla la ley y adopte las buenas prácticas internacionales.

Para fortalecer la sustentabilidad y la resiliencia ecosistémica, es también necesario superar ciertos problemas en el otorgamiento de la licencia ambiental. En primer lugar, las licencias ambientales en Colombia no dan cuenta de todo el impacto ambiental que se genera; particularmente, no consideran los impactos acumulativos sobre los ecosistemas por la interacción de múltiples actividades productivas y mineras⁷⁹. El análisis limitado a cada proyecto conduce a una mirada fragmentada del impacto en los ecosistemas, y no permite anticipar ni valorar las consecuencias ambientales y sociales de la explotación a mediano y a largo plazo. Además, ese análisis no tiene en cuenta los impactos acumulativos en el territorio de las explotaciones en una misma área. Todo ello pone en riesgo la biodiversidad y los servicios ecosistémicos.

En segundo lugar, la licencia ambiental se concede demasiado tarde en el proceso de diseño del proyecto, cuando las grandes decisiones ya han sido tomadas. Por lo tanto, los cambios que se pueden exigir efectivamente para lograr ese licenciamiento son mínimos.

En tercer lugar, es necesario que los procesos de evaluación de impacto que se requieren para conseguir las licencias den cuenta de las particularidades de cada territorio; se debería abandonar el formato único que en la actualidad se aplica a todo el país, sin consideración alguna por el contexto social, medioambiental y ecosistémico. Además, muchas veces estos formatos contienen numerosa información irrelevante que no es de utilidad alguna para el diseño de una política pública adecuada ni de una decisión particular documentada.

En consecuencia, resulta indispensable que la autoridad pública cuente con la debida información y con la capacidad de intervención para prevenir la ocurrencia de impactos ambientales muchas veces irreversibles. Para ello, se debe contar con una Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) basada en la visión integral del territorio, de su población y de las actividades que en él ocurren. También, debe contar con la participación informada de las partes

⁷⁸ El contenido de este apartado está basado en la presentación hecha al GDIAM por parte de Juan David Quintero sobre gestión ambiental en Colombia. Las opiniones expresadas en esta sección pertenecen exclusivamente al GDIAM y no reflejan necesariamente las opiniones de Juan David Quintero.

⁷⁹ Este es el impacto que se acumula por diferentes acciones pasadas, presentes y futuras en una zona determinada, ya sea del mismo sector o de otros.

involucradas en el proceso de estudio y evaluación. De esta forma, se podría diagnosticar de forma adecuada el impacto total (socioecológico) de una actividad como la extractiva.

Dado lo anterior, el GDIAM ve con preocupación la tendencia en Colombia de considerar que procedimientos tales como la licencia ambiental y la consulta previa son, en algunos casos, obstáculos para el desarrollo de proyectos de interés en infraestructura y en minería. Esta tendencia se ve reflejada en el Artículo 165 de las Bases del Plan Nacional de Desarrollo, en el que se establece el procedimiento para el otorgamiento de licencias ambientales⁸⁰. Allí se privilegia exclusivamente la celeridad en el proceso de licenciamiento (con plazos de 90 días), en lugar de priorizar su reforzamiento técnico, la integralidad del análisis y el consecuente fortalecimiento institucional para evitar riesgos y daños socioecológicos indebidos e irreversibles. Un licenciamiento expedito, que menosprecie la participación ciudadana, que ignore la complejidad, los riesgos y la impredecibilidad de impactos en este tipo de casos, resultará en graves e irremediables daños socioecológicos.

Como ya se señaló, el GDIAM considera que uno de los graves problemas en la gestión pública de la minería en Colombia radica en la insuficiencia de información pertinente, confiable y oportuna, así como en la inexistencia de un sistema de información actualizado y eficiente del sector minero. El GDIAM recomienda que la información ambiental pertinente esté disponible a nivel de empresa y de mina (producción, regalías, precios de exportación por venta, etc.). El avance en el nivel acumulado de información minera en el país aún es extremadamente precario. Según datos del Consejo Minero de Chile⁸¹, el conocimiento en Colombia de su territorio para efectos de minería es: 4 % de información geofísica, 28 % de información geoquímica y 48 % de información geológica.

En ese sentido, resulta urgente avanzar en el levantamiento de información bajo la responsabilidad del Estado, especialmente de un catastro, un registro y un censo minero para todo el país, como ordena el Artículo 339 del Código de Minas, de manera que pueda ser utilizada y conocida por cualquier entidad y persona interesada. Solo así, el Estado podrá retomar el control, adoptar medidas correctivas, verificar el cumplimiento de las obligaciones legales y contractuales de los concesionarios mineros, y mejorar la capacidad de negociación del Estado, así como de planeación, regulación y fiscalización.

Una de las principales falencias en materia ambiental en Colombia es no reconocer que el ordenamiento minero forma parte del ordenamiento del territorio. Ello se ve agravado por el hecho que las decisiones en torno a la actividad extractiva y su incidencia en el territorio se adoptan a nivel central del Estado (por ejemplo, las decisiones en cuanto al otorgamiento de títulos o sustracción de áreas de protección ambiental para la exploración minera), sin consultar los impactos de dicha actividad y los posibles conflictos resultantes que se manifestarán a nivel territorial; además, las autoridades locales no cuentan con suficientes instrumentos adecuados para enfrentar los retos que ello implica. Las entidades territoriales disponen de limitadas competencias para ejecutar acciones de prevención y/o mitigación del impacto de la actividad minera en el territorio, así como para monitorear los planes de manejo correspondientes.

Igualmente, Colombia carece de un ordenamiento territorial en términos ambientales que considere su biodiversidad de manera explícita, y que tenga como objetivo definir las zonas en las que no se puede realizar la actividad minera, ya que perjudicaría bosques, páramos y humedales, o alteraría ecosistemas y su sostenibilidad en las regiones. En este sentido, un grave problema es la ausencia de información definitiva y oficial sobre la delimitación de páramos. Ello permite otorgar títulos o realizar actividades en áreas en peligro de sufrir un daño grave e irreversible. Adicionalmente, promueve que la discusión al respecto se realice sobre parámetros no informados y se tomen decisiones basadas más en presión política que en razones técnicas y objetivas, lo que impide una correcta toma de decisiones e incrementa la beligerancia.

80 Este artículo modifica el Artículo 58 de la Ley 99 de 1993, que fue modificado, a su vez, por el Artículo 224 de la Ley 1450 de 2011.

81 Consejo Minero de Chile (2014). *Competitividad de la industria minera*.

Propuestas

a. Evaluación ambiental estratégica

Resulta necesario **complementar el proceso de otorgamiento de la licencia ambiental con un análisis global del territorio en el que se desarrollará el proyecto en cuestión.** En ese sentido, es indispensable que el Estado produzca Evaluaciones Ambientales Estratégicas (EAE) que sirvan como base para las Evaluaciones de Impacto Ambiental de los proyectos mineros. Las EAE son parte fundamental de los instrumentos de gestión ambiental, y su objetivo es mejorar la integración de la dimensión ambiental en los procesos de toma de decisiones estratégicas. Estas se han consolidado como herramientas imprescindibles en los sistemas de gestión ambiental a escala nacional e internacional. Un papel importante en este sentido lo tuvo la Directiva de la Unión Europea (conocida como “Directiva de EAE”) aprobada en 2001, que impone el mecanismo a un amplio listado de planes y programas de sus países miembros. La responsabilidad de llevar adelante la EAE recae en el Estado.

Este instrumento no solo permitirá conocer de mejor manera el impacto total de la actividad productiva sobre el territorio, sino también identificar con más claridad los proyectos que requieren de un estudio de impacto ambiental; así, permitirá fortalecer el *screening* (categorización de los impactos) y el *scoping* (alcance de los impactos), e identificar aquellos de mayores consecuencias.

b. Ordenamiento territorial y gestión ambiental

El GDIAM considera que el ordenamiento territorial es clave para definir el uso del suelo y asegurar el desarrollo sostenible como eje estratégico. Por ello, el GDIAM insta al Gobierno Nacional a que aúne esfuerzos en la aplicación efectiva de la Ley 99 de 1993⁸², y ponga especial énfasis en el principio de armonía regional consignado en el Artículo 63 de dicha ley. Este artículo subraya la importancia de la coordinación de las funciones de las entidades territoriales y de la planificación ambiental⁸³. Así, el Estado central y las entidades territoriales actuarían conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad consagrados en el Artículo 288 de la Carta Política y la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Ello, además, será coherente con lo señalado por la Corte Constitucional. Al declarar con exequibilidad condicionada el Artículo 37 de la Ley 685 de 2001; señala que, en virtud de los principios mencionados, las autoridades competentes del nivel central deberán acordar con las autoridades territoriales concernidas las medidas necesarias para la protección de un ambiente sano y, en especial de sus cuencas hídricas, el desarrollo económico, social y cultural de sus comunidades y la salubridad de la población.

El GDIAM propone cambios institucionales y ajustes normativos para que la autoridad ambiental/territorial cumpla las siguientes funciones:

- Participar como garante de los derechos fundamentales y colectivos de los ciudadanos, agentes económicos y comunidades en materia ambiental y de desarrollo, en las decisiones que adopte el Estado en relación con la actividad minera.
- Avanzar en el ordenamiento del territorio y en la definición de las áreas protegidas y ecosistemas estratégicos desde el punto de vista ambiental.
- Articular los estudios de impacto ambiental (EIA) y el plan de trabajo y de obras minero (PTO) con los planes de ordenamiento territorial (POT) y el manejo integrado del recurso hídrico en lo local y lo regional.
- Fortalecer los instrumentos de gestión ambiental, los estudios de impacto ambiental (EIA) y las licencias ambientales al reforzar las labores de seguimiento y fiscalización integral permanente de las actividades mineras (y productivas en general) a nivel nacional. Ello permitirá la detección temprana de impactos no previstos en los estudios de impacto ambiental, e introducir los correctivos inmediatos.

82 Ley 93 de 1993, por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones.

83 Artículo 63. Principio de Armonía Regional. Los Departamentos, los Distritos, los Municipios, los Territorios Indígenas, así como las regiones y provincias a las que la ley diere el carácter de entidades territoriales, ejercerán sus funciones constitucionales y legales relacionadas con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, de manera coordinada y armónica, con sujeción a las normas de carácter superior y a las directrices de la Política Nacional Ambiental, a fin de garantizar un manejo unificado, racional y coherente de los recursos naturales que hacen parte del medio ambiente físico y biótico del patrimonio natural de la nación.

- Extender la posibilidad de presentar EIA en todas las fases del ciclo minero, incluida la exploración, y establecer un régimen de responsabilidades que garantice el cumplimiento de las obligaciones ambientales y sociales a cargo del titular minero.
- Fiscalizar el impacto sobre el territorio de todas las actividades mineras e identificar la afectación masiva sobre los recursos hídricos, suelo, aire, así como sobre las comunidades, y adoptar los correctivos necesarios.
- Reformar las funciones de las corporaciones autónomas regionales (CAR); alinearlas según las directrices de la autoridad ambiental nacional y de la política integral minera y ambiental, unificar los términos de referencia y robustecer su trabajo y presencia en las regiones. Estos entes tendrían competencia, siguiendo los criterios de la evaluación integral, sobre los proyectos de pequeña y mediana minería.

Para enfrentar estos desafíos, el GDIAM considera necesario un debate público para repensar y reorganizar la institucionalidad ambiental en Colombia, de tal manera que sea idónea, eficiente, independiente y legitimada por todas las partes. Más adelante se hacen propuestas sobre esta materia.

c. Evaluaciones de Impacto Ambiental en grandes proyectos

Las Evaluaciones de Impacto Ambiental de los grandes proyectos, dada su complejidad y potencial impacto, deben seguir un curso distinto al del resto de los proyectos de inversión. Ello con el propósito de asegurar tanto su eficaz evaluación y posterior fiscalización, como también la participación ciudadana, para garantizar mayor seguridad a los ciudadanos y a los inversionistas. Colombia tiene el potencial de atraer grandes proyectos de inversión que, en la actualidad, podrían verse entorpecidos por la lentitud de los trámites –ciertamente se entiende que la celeridad no debe afectar negativamente la calidad del proceso– y por la oposición ciudadana que desconfía de la capacidad del sector público de velar por sus intereses.

En ese sentido, sería conveniente que el Gobierno Nacional ajuste la estrategia PINES; que no solo considere la agilización de los trámites, sino que además impulse y asegure el cumplimiento de estándares internacionales de operación, incluida la participación ciudadana anticipada, los compromisos ambientales y su fiscalización, al igual que considere proyectos de iniciativa regional pero con impacto estratégico nacional.

d. Necesidad de contar con normas sectoriales para la minería

Colombia cuenta en la actualidad con una legislación ambiental general, de la que resulta necesario derivar normas ambientales específicas. Transitar de normas ambientales generales a normas sectoriales es la única manera de evitar una gran cantidad de calificaciones ambientales a proyectos específicos, lo que en la práctica hace la fiscalización extraordinariamente compleja, y que termina por desvirtuar el sistema. Por ello, se propone que el Gobierno Nacional genere normas específicas para el sector minero, coherentes con buenas prácticas internacionales.

e. Autorregulación como clave en el sector

El GDIAM propone fomentar la autorregulación en el cumplimiento de estándares sectoriales como buena práctica empresarial, acompañada de la verificación por parte de las autoridades estatales, de la comunidad local o de un tercero independiente. Igualmente, propone animar a la pequeña y mediana minería a adoptar estándares propios (basados en las mejores prácticas) y que estos sean incentivados a través de instrumentos de fomento, tales como mejor y mayor acceso a créditos. El Gobierno Nacional debe generar las condiciones para que la minería de mayor escala reciba estímulos de mercado para la adopción de buenas prácticas y estándares internacionales, sin renunciar a su función de fiscalización y sanción, y sin otorgar ventajas relativas a otros sectores productivos. La efectividad de la adopción de estos estándares también demanda que existan claros criterios para elaborarlos y difundirlos, y se sugiere que cumplan con las siguientes condiciones:

1. Convenir un conjunto de indicadores como los que propone el ICMM (Consejo Internacional de Minería y Metales). Por ejemplo, que deban ser monitoreados e informados por todos los agentes extractivos, y con un nivel común de desagregación de la información;
2. Indicar, por parte de los agentes, las razones por las que eventualmente se han visto en la necesidad de omitir ciertos estándares y sus implicaciones ambientales;
3. Establecer la frecuencia de la presentación de la información;
4. Seleccionar el medio de presentación;
5. Coordinar la entrega de la información a otras partes, y una verificación externa idónea.

f. Fortalecimiento de la institucionalidad del ordenamiento territorial

El GDIAM exhorta al Gobierno Nacional a crear las condiciones necesarias para que la Comisión de Ordenamiento Territorial (COT) funcione de forma adecuada. Para ello, estima conveniente reestructurar la comisión, ampliando la participación de agentes sociales y empresas privadas, como también darle mayor estatura política y una agenda de trabajo con un cronograma definido.

El GDIAM exhorta al Gobierno Nacional a que promueva el uso de herramientas ya existentes (por ejemplo, Tremarctos Colombia⁸⁴) y a disposición de los organismos del Estado, que están en condiciones de ayudar a evaluar los eventuales impactos que tendrían las obras de infraestructura dentro del territorio nacional sobre la biodiversidad sensible (especies amenazadas, endémicas y migratorias) y sobre regiones sensibles (áreas naturales protegidas, áreas de manejo especial, ecosistemas poco representados). Esta evaluación se debe hacer desde el punto de vista tanto de la conservación como del entorno sociocultural (hallazgos arqueológicos en territorios de resguardos indígenas, territorios de comunidades negras, etc.), y así poder emitir alertas tempranas frente a eventuales riesgos. Su utilización permitiría evitar o reducir en lo posible importantes conflictos y excesivos e injustificados riesgos y costos por causa de la desinformación.

g. Contribución y beneficios para la comunidad como clave de los proyectos

El GDIAM pone de relieve que la base y la clave de una minería resiliente son las políticas públicas y prácticas empresariales fundadas en el principio de valor compartido con los habitantes y con el territorio donde se lleva a cabo la actividad extractiva. Para ello, resulta clave el fortalecimiento del Estado en su capacidad de regulación, control y sanción, además de la correcta planeación y ejecución de las labores mineras, lo que implica identificar, prever, prevenir, mitigar, restaurar y/o compensar los impactos socioambientales, como también contribuir al desarrollo del entorno en el que se opera.

84 En el marco del Plan de Ordenamiento Minero de Colombia, en cabeza de la UPME, se logró el desarrollo de una nueva versión de un Tremarctos minero. Esta versión ofrece indicadores sobre futuros desarrollos mineros y se tienen en cuenta los tipos y tamaños de la minería, tipo de mineral, tecnología y capacidad institucional de cada municipio del país. El uso de esta herramienta podría ser de gran utilidad como filtro ambiental y social en el otorgamiento de títulos mineros por parte de la ANM, a la vez que podría generar información de alto valor para los inversionistas. Recuperado de: www.tremarctoscolombia.org.

FORTALECIMIENTO DE LA INSTITUCIONALIDAD AMBIENTAL

Diagnóstico

La institucionalidad ambiental colombiana tiene serias debilidades que deben ser subsanadas, en especial en cuanto a la gestión ambiental del desarrollo del territorio. Igualmente, el Sistema Nacional Ambiental (SINA) no ha logrado alinear el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones del sistema.

A ello se suma que las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) han tenido, en general, aunque con ciertas excepciones, un comportamiento burocratizado e ineficiente; no han estado exentas de serios problemas de corrupción y de captura institucional por parte de intereses de diversa índole. Estas organizaciones, amparadas en su autonomía constitucional, se han convertido en ruedas sueltas dentro del SINA, que desordenan la institucionalidad por falta de coherencia en las reglas que aplican. Incluso se presentan casos en que las diferentes corporaciones tienen criterios diferentes al momento de aplicar las mismas normas ambientales. Igualmente, las CAR impiden que la Agencia Nacional de Minería (ANM) pueda manejar de forma correcta los asuntos de su competencia, puesto que dichas autoridades ambientales no controlan correctamente las actividades mineras que se ejecutan por fuera de la ley. Frecuentemente la razón que esgrimen las corporaciones es la falta de recursos.

A todo este panorama se suman las entidades departamentales y municipales que también tienen injerencia en el tema ambiental. El problema se ve agravado aún más por el carácter político de los directores de esas entidades, que generan interinidad y falta de continuidad en la ejecución de políticas coherentes y alineadas a través de todo el sistema.

Propuestas

a. Fortalecimiento de la capacidad de vigilancia, control y régimen sancionatorio

El GDIAM considera necesario que el Estado focalice sus esfuerzos en fortalecer su capacidad institucional de vigilancia, control y aplicación efectiva del régimen sancionatorio sobre los riesgos e impactos ambientales de la minería, y se comprometa con la lucha contra la actividad extractiva criminal.

b. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Territorial Sostenible

Con el propósito que la autoridad ambiental asuma funciones de ordenamiento del territorio, el GDIAM propone que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible pase a llamarse “Ministerio de Ambiente y Desarrollo Territorial Sostenible”. El tema de lo territorial debe ser incorporado como elemento clave a todo nivel en la labor de este ministerio.

c. Reforma de las CAR

El GDIAM propone una reforma constitucional y legal de las CAR de la siguiente forma:

- i) **Reforma constitucional:** se recomienda dotar al Gobierno Nacional de expresas facultades extraordinarias que le permitan, en un plazo de seis meses, estructurar una reforma institucional profunda e integral de las autoridades ambientales regionales, que las logre integrar al SINA, y que, además, asegure que cumplan con las directrices que en esta materia traza el Gobierno Nacional y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Territorial Sostenible, ente coordinador y rector del sistema. Para ello, se propone restringir la autonomía de las CAR con el objetivo de buscar la alineación de la política ambiental de todas las instituciones, integrarlas en la estructura de la administración nacional, es decir, en la Rama Ejecutiva del poder público, para garantizar que se tengan en cuenta las particularidades regionales.

ii) **Reforma legal:** mientras una reforma constitucional de las CAR se abre paso, el GDIAM propone una reforma legal con el fin de mejorar su funcionamiento en el corto plazo. Esta reforma incluiría:

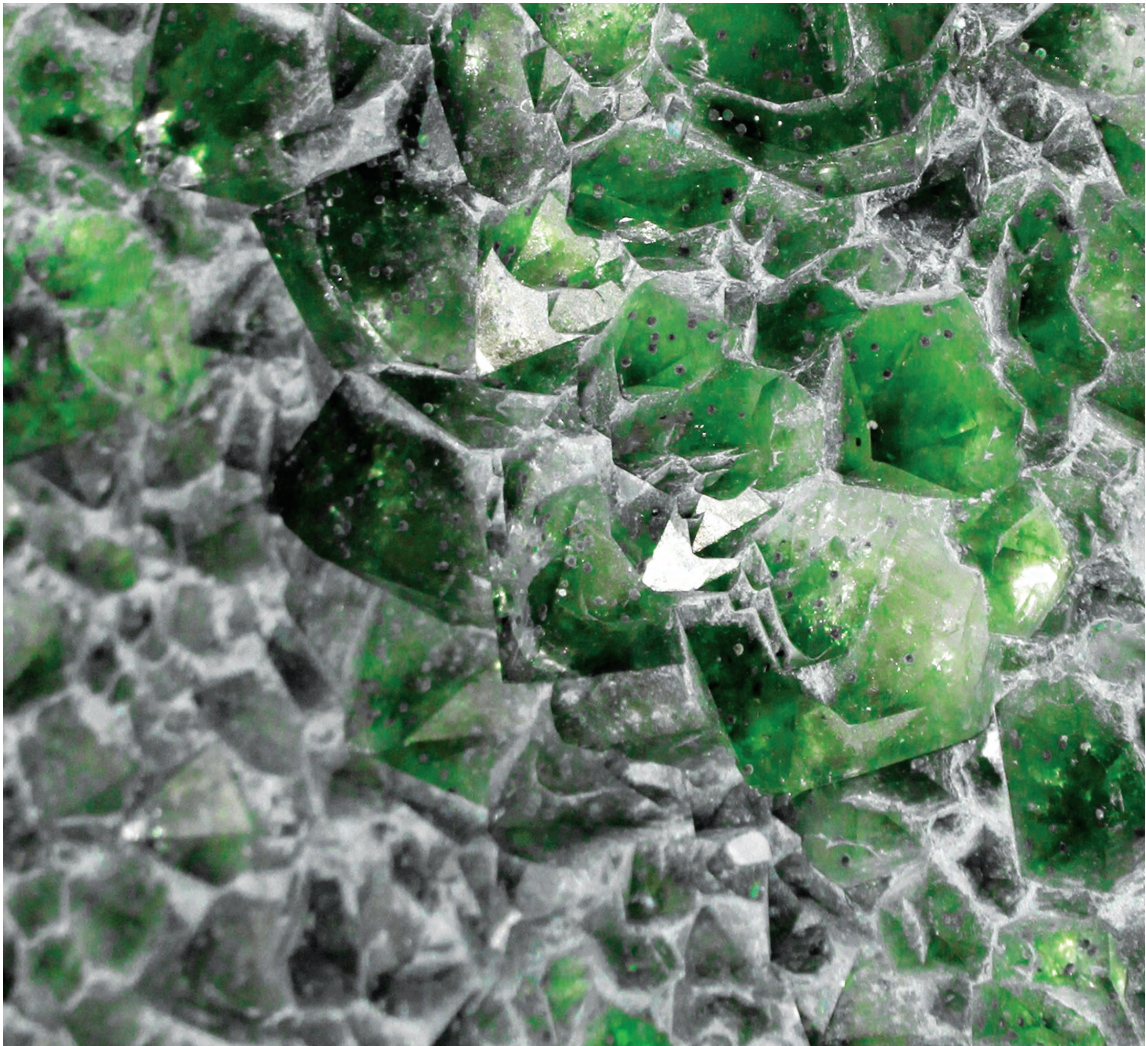
- La reducción de las CAR en consulta con la georreferenciación del país por ecosistemas y no la división geopolítica del país.
- El fortalecimiento de la competencia de reglamentación en el Ministerio, la cual deberá ser acatada y ejecutada por las CAR. Esta labor es necesaria para fortalecer la capacidad de realizar actividades en las corporaciones, como el diagnóstico ambiental, la supervisión, la ejecución y el control. En ese sentido, el Ministerio dictaría la orientación de política, y las CAR tendrían el deber de aplicar estos lineamientos en cada una de sus regiones.
- La obligación de aplicar los términos de referencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Territorial Sostenible, y las mismas reglas a los destinatarios de sus funciones en todo el ámbito nacional para así acabar con la divergencia en la aplicación de la regulación.
- La financiación de las CAR (por ejemplo, con una parte del porcentaje de fiscalización de las regalías) para que ejerzan, bajo la guía de la ANM y por medio de convenios, las funciones de fiscalización ambiental (control y sanción) de las actividades mineras que se ejecutan por fuera o en incumplimiento de la ley.
- El establecimiento de un modelo de gobierno corporativo adecuado, en especial en lo relacionado con la elección de los cargos directivos y la composición del consejo directivo.
- La organización del debate público en torno a la regulación.
- La estructuración de una rendición anual de cuentas pública.
- La evaluación del impacto de la regulación por parte de un tercero independiente.

d. Lineamientos para una nueva organización institucional del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Territorial Sostenible

Para hacer viable una política pública ambiental y de desarrollo territorial que logre los objetivos arriba descritos, es necesario fortalecer la institucionalidad pública a partir del fortalecimiento de las capacidades y del manejo óptimo de los recursos suficientes. A continuación, el GDIAM propone un nuevo diseño institucional para el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Territorial Sostenible, con los siguientes ejes funcionales:

- **Definición de la política:** el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Territorial Sostenible es el responsable de definir la política ambiental y de desarrollo territorial.
- **Planeación e información:** se propone la creación de la Unidad de Planeación Ambiental y Territorial (UPAT), que tenga la función de recolectar información y modelar el futuro de las actividades del Ministerio a largo plazo en alianza con institutos de investigación –como el Instituto de Investigaciones Marinas (Invemar), el Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas (Sinchi), Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico (IIAP), el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, entre otros.
- **Regulación:** se propone la creación de una Comisión de Regulación de Ambiente y Territorio (CRAT). Esta estaría encargada de regular; es decir, de intervenir en el sector a través de actos regulatorios en el sentido administrativo del término. La Comisión se convertiría en el brazo regulatorio del Ministerio.
- **Administración y control:** la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) sería la encargada de administrar y controlar, especialmente en materia de licenciamiento ambiental. En ese sentido, se propone que las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) se conviertan en la presencia territorial de la ANLA (vía desconcentración administrativa) y ejerzan funciones de supervisión, vigilancia y control con una dependencia directa de la ANLA. Para ello, como se señaló previamente, el GDIAM sugiere que el Gobierno Nacional estudie una iniciativa de reforma constitucional para que la planeación, la regulación, la administración y el control en el Ministerio sean coherentes. Igualmente, la participación de las autoridades etnoterritoriales en la gestión ambiental de sus territorios debería estar contemplada en la reorganización institucional de la política y de las funciones de las CAR, con el objetivo de que se tengan en cuenta los planes de vida de las comunidades étnicas.

La reorganización institucional **de esa institución sería la siguiente:**



PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN AMBIENTAL: DIÁLOGO ENTRE LOS ACTORES

Diagnóstico

Tal y como se señaló previamente en el capítulo “Participación ciudadana efectiva para una minería incluyente”, el GDIAM considera que la participación ciudadana en el sector minero en Colombia manifiesta claras debilidades como resultado de una lógica institucional del sector público marcada por la centralización de la administración de los recursos naturales, y por la ausencia de una política sobre promoción de la participación ciudadana en la deliberación sobre el desarrollo y la gestión del sector. A ello se suma la débil cultura de diálogo social en el sector productivo colombiano y una débil oferta de mecanismos de participación ciudadana, a pesar de contar con aquellos reconocidos como la consulta previa⁸⁵, la consulta popular, las audiencias públicas ambientales y los programas de diálogo regional. Infortunadamente, el Estado no ha otorgado a esos mecanismos el peso necesario para lograr la vinculación de la ciudadanía a la deliberación pública sobre la minería. Esa falta de mecanismos ha tenido como resultado su relegación al no lograr integrarlos en una acción coherente y sostenida de diálogo con los diferentes actores. En consecuencia, los conflictos socioambientales ligados al desarrollo de proyectos mineros se han multiplicado. Frente a ellos, el Estado ha adoptado una actitud meramente reactiva y de negociación a corto plazo que no logra en la mayor parte de los casos enfrentar de manera estratégica los problemas que los originan.

En la búsqueda de una minería incluyente en Colombia, comprometida con la participación de la ciudadanía resulta necesario hacer un uso adecuado de los dispositivos de participación existentes y crear nuevos escenarios para el diálogo con la ciudadanía cuando ello sea necesario, así como adoptar las buenas prácticas que internacionalmente se han elaborado por diversas organizaciones internacionales en el ámbito social con el objetivo de buscar un aprovechamiento sostenible de los recursos naturales⁸⁶.

Propuestas

El GDIAM reitera que los **espacios de participación ciudadana en torno a la actividad minera deben ser fortalecidos, aclarados en sus competencias y complementados con mecanismos que garanticen un diálogo permanente de carácter proactivo y preventivo**, y no fundado desde una lógica de urgencia frente a conflictos ya generados. Para ello, resulta fundamental la promoción de espacios institucionales que garanticen la búsqueda de acuerdos, que el tejido y la capacidad de representación social se fortalezcan y que las empresas profundicen en la cultura del diálogo social.

a. Participación ciudadana y en particular de las comunidades étnicas en la gestión ambiental

El GDIAM insta al Gobierno Nacional a orientar y fortalecer los **esfuerzos de la participación ciudadana en el sector minero hacia y desde las regiones**. Ello permitiría ratificar elementos claves de la Ley 388 de 1997 de Desarrollo Territorial tales como la importancia de los elementos ambientales que soportan el territorio, el principio de la función pública y ecológica de la propiedad del suelo y la descentralización de la toma de decisiones de ordenamiento territorial, acompañada de procesos participativos. En tal sentido, resulta conveniente fortalecer los Consejos Consultivos de Ordenamiento Territorial, para que se conviertan en órganos permanentes de consulta y de control ciudadano para la formulación, la ejecución y el monitoreo de las decisiones de ordenamiento territorial, en particular aquellas relacionadas con los temas ambientales de la operación de proyectos mineros en sus respectivas jurisdicciones.

Igualmente, el GDIAM estima importante considerar las diversas etapas de la minería, teniendo en cuenta que la participación puede adquirir distintas formas en cada una de ellas, en particular en lo que hace referencia a la dimensión ambiental. Considera el GDIAM que la ciudadanía debe jugar un rol importante en el licenciamiento social de los proyectos mineros, para lo cual se requiere que el Estado promueva un diálogo de los diferentes actores en el análisis de los impactos ambientales en el territorio, en el licenciamiento ambiental y en la vigilancia del

85 Para un amplio diagnóstico sobre la consulta previa y las propuestas al respecto realizados por el GDIAM, remitirse al capítulo titulado “Minería, territorio y comunidades étnicas”.

86 En el Anexo 3 se recogen los estándares del desempeño social de la empresa que resultan claves para una efectiva participación ciudadana en el sector minero.

cumplimiento de los planes de manejo ambiental y de los pagos ambientales con los cuales las empresas se comprometen ante el Estado. De igual forma, las comunidades deben ser parte activa en los procesos de compensación y restauración ambiental, siempre en la búsqueda de asegurar una minería incluyente y resiliente.

Para ello, el Estado deberá dotar a las comunidades de la información necesaria, oportuna y de fácil acceso sobre cada una de las fases de la operación de la minería, y capacitar a la ciudadanía para que, a través de sus organizaciones, de los mecanismos y de las diferentes instancias de participación a su alcance (mesas de diálogo, consejos de planeación, consejos municipales de desarrollo rural, consejos consultivos de ordenamiento territorial, veedurías ciudadanas, consultas populares, etc.) puedan incrementar su incidencia en la gestión ambiental de la minería en su territorio.

En ese sentido, el GDIAM insta al Gobierno Nacional a contemplar la participación ciudadana, y en especial de las comunidades étnicas, en lo que corresponde a la gestión ambiental de sus territorios. Para ello, convendría estimular la participación de los ciudadanos en las decisiones ambientales que deben tomar las diferentes agencias del Estado (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Corporaciones Autónomas Regionales, entidades territoriales con competencia en la gestión ambiental) con el objetivo de contribuir en la sostenibilidad del territorio. **En ese sentido, el GDIAM propone tres criterios para la construcción del interlocutor social y comunitario:**

1. Que tenga representación formal y democrática.
2. Que esté informado y capacitado para comprender la información y para representar intereses de sus comunidades respectivas o del sector social que represente.
3. Que cuente con disposición para deliberar, analizar la conveniencia o no de celebrar acuerdos, y rendir cuentas.

Igualmente, el GDIAM insta a las autoridades nacionales y municipales a promover nuevas formas de participación que permitan a la ciudadanía involucrarse en las decisiones públicas, en este caso en materia ambiental, y contribuir a la reconstrucción y al cuidado del territorio.

b. Pactos / Contractualización de compromisos

Uno de los instrumentos que el GDIAM considera primordial promover en aras de fortalecer la participación ciudadana en el sector minero en Colombia, es la construcción concertada de pactos socioambientales o la contractualización de compromisos en el territorio. Dichos pactos serían el resultado de un proceso de diálogo y concertación entre los agentes involucrados, y que deberían establecerse en las Mesas de Diálogo y de Coordinación Territorial⁸⁷ en tanto que se trata de espacios de participación ciudadana permanente a nivel territorial. En ese sentido, las autoridades municipales y departamentales deberán asumir un rol proactivo en la creación de dichos espacios de deliberación y dispositivos particulares para la participación ciudadana en el sector extractivo, a la luz de lo dispuesto en la Ley Estatutaria de Participación Democrática (Ley 1757 de 2015). En efecto, el GDIAM considera que la política minera promovida por el Estado debe, sin renunciar a la competencia del orden nacional, involucrar más a las autoridades locales y a sus comunidades, ya que parte de las dificultades de articulación que persisten y de algunos de los problemas socioecológicos reproducidos en el territorio, tienen que ver con el marginamiento de esas autoridades de la deliberación y en la toma de decisiones sobre la eventual presencia de la minería en su territorio. La coordinación entre las entidades territoriales y el Gobierno Central debe considerar los momentos en la cadena de valor minera que tienen un significativo impacto en su territorio e involucrar permanentemente a la ciudadanía, a través de mecanismos de diálogo, concertación y vigilancia, en las decisiones que afectan sus vidas.

⁸⁷ Consulte la propuesta detallada de las Mesas de Diálogo y de Coordinación Territorial en el capítulo sobre “Participación ciudadana efectiva para una minería incluyente” que se encuentra en la primera publicación del GDIAM.



ESTÁNDARES INTERNACIONALES⁸⁸

El GDIAM reitera la necesidad impostergable de que las empresas y/o particulares dedicados a las actividades mineras (cualquiera sea su escala y condición) apliquen los estándares internacionales o las “buenas prácticas” tanto en su operación –para controlar de forma efectiva el impacto de esas actividades sobre el medioambiente y las comunidades–, como también en su relación con las autoridades públicas. Además, naturalmente, el GDIAM insiste en que se cumpla de forma cabal con todas las leyes que rigen esta materia.

Así mismo, el GDIAM considera particularmente relevantes las buenas prácticas convenidas por el Consejo Internacional de Minería y Metales (ICMM por sus siglas en inglés), una iniciativa a nivel internacional que reúne a muchas de las empresas de minería líderes en el mundo, así como a asociaciones regionales, nacionales y sectoriales. Dichos estándares, si bien tienen un carácter voluntario, constituyen un punto de referencia para guiar el buen comportamiento de la actividad minera en el mundo. En ese sentido, el GDIAM considera que asumir el desafío de operar efectivamente de acuerdo con las mejores prácticas internacionales debe ser un objetivo de todos los agentes de la minería; por ello, hace un llamado a reafirmar el sentido de lo ético y de lo público en la práctica del Estado, de las empresas y de las comunidades locales que intervienen en el sector minero en Colombia. Así pues, el GDIAM subraya la importancia de aquellos esfuerzos de autorregulación por parte de la minería formal en el país. Tales son los casos de la Declaración de Principios Éticos y el Código de Conducta de los Empresarios de la ANDI o los Compromisos de autorregulación asumidos por las empresas afiliadas a la Asociación del Sector de Minería a Gran Escala (actualmente la Asociación Colombiana de Minería) en 2012.

Propuestas

a. Adopción de buenas prácticas internacionales

Las empresas que actualmente operan de manera formal en Colombia se deberían comprometer de alguna manera con la implementación de las acciones de mejoramiento continuo necesarias para adoptar los lineamientos, los estándares internacionales o las guías de buenas prácticas en las operaciones mineras. Sobre todo, esta labor debe darse en las áreas de: 1) gestión ambiental; 2) seguridad industrial y salud ocupacional; 3) relacionamiento comunitario e incidencia socioeconómica; 4) derechos humanos; y 5) ética y transparencia en la actividad minera. Cabe insistir en que todos los anteriores aspectos son importantes, lo cual apunta a que la minería en Colombia sea vista en todas sus dimensiones.

Lo anterior, por supuesto, si se tiene en cuenta la situación particular de cada proyecto minero, ya se trate de la etapa de prospección, de exploración, de desarrollo o de producción; o se trate de la empresa a cargo, ya que cada una de ellas requiere de estándares y exigencias distintas. Las empresas podrían ir implementando desde ya y de manera voluntaria unas buenas prácticas operativas que las vayan perfilando como operaciones de talla mundial.

Igualmente, al momento de aplicar los estándares internacionales que van más allá de la normatividad nacional, se deben tener en cuenta las características propias del territorio donde opera la actividad minera; es decir, adecuar el estándar al territorio y a la cultura local. Por lo tanto, una buena práctica consistiría en iniciar estos procesos y dialogar con los agentes que hacen parte del entorno de la actividad extractiva, con el objetivo de recibir las

⁸⁸ Los estándares que se tratan en esta sección se concentran en la dimensión ambiental. Sin embargo, estos trascienden este ámbito. Conviene tener en cuenta que existe una serie de estándares en ámbitos como el desempeño económico, en prácticas laborales y trabajo decente, en derechos humanos, en el desempeño social y en la responsabilidad de los productos. En el capítulo “Participación ciudadana efectiva para una minería incluyente”, se elabora un poco más sobre estándares y prácticas en el ámbito social.

percepciones y determinar cuáles son las problemáticas importantes y la manera de abordarlas para el territorio donde tendría lugar la actividad productiva.

En efecto, la industria minera de hoy debe adoptar nuevas tecnologías en su operación, aceptar nuevos imperativos sociales, superar retos medioambientales más exigentes e implementar nuevas prácticas en materia de transparencia económica y de relación con las comunidades. Esta nueva visión de la actividad minera involucra a las empresas, a las autoridades sectoriales, a la academia y a la sociedad organizada, que deben propiciar la adopción de las mejores prácticas en esta industria. Se debe tener presente que los cambios en las exigencias de las operaciones mineras han condicionado el financiamiento de la banca internacional y han sido importantes en las transformaciones en el comportamiento corporativo de la empresa privada.

Todas las operaciones mineras de capital nacional o extranjero que operan o que deseen establecerse en Colombia deben incorporar las mejores prácticas reconocidas a nivel internacional en el marco de la minería resiliente e inclusiva. Más allá del cumplimiento de la ley y para avanzar en el camino de cumplir dicho objetivo, resulta imprescindible adoptar las buenas prácticas que internacionalmente se han elaborado por diversas organizaciones internacionales comprometidas con el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.

El Consejo Internacional de Minería y Metales, por ejemplo, es un acuerdo internacional entre las principales compañías mineras multinacionales, algunas de ellas con presencia en Colombia, que define los estándares que estas empresas se han comprometido a cumplir voluntariamente. La aplicación de dichos estándares tiene como propósito, no solamente asegurar un mejoramiento en la sostenibilidad medioambiental de la actividad minera, sino también su eficiencia, al intentar articular los objetivos ambientales y sociales con los operativos, económicos y financieros.

Las empresas que hacen parte del Consejo Internacional de Minería y Metales han acordado, de manera formal, implementar el Marco de Desarrollo Sustentable del Consejo Internacional de Minería y Metales, que se compone de tres elementos: la adopción de diez principios que se han de implementar en la operación minera; la presentación de memorias de sostenibilidad conforme con la metodología GRI (adaptada al sector minero); y la certificación independiente del cumplimiento de dichos estándares⁸⁹. Los diez principios para el desempeño del desarrollo sustentable que guían los estándares son los siguientes⁹⁰:

PRINCIPIO	DESCRIPCIÓN
1	Implementar y mantener prácticas éticas de negocios y sistemas sólidos de gobierno corporativo.
2	Integrar los temas de desarrollo sustentable al proceso de toma de decisiones de las empresas.
3	Apoyar los derechos humanos fundamentales y el respeto por las culturas, las costumbres y los valores, en la relación con los empleados y otros grupos afectados por las actividades de las empresas.
4	Implementar estrategias de gestión de riesgo basadas en información válida y en una sólida base científica.
5	Buscar el mejoramiento continuo del desempeño en salud y seguridad.
6	Buscar el mejoramiento continuo del desempeño ambiental.
7	Contribuir a la conservación de la biodiversidad y a los enfoques integrados de planificación territorial.
8	Facilitar y estimular el diseño, el uso, la reutilización, el reciclaje y la disposición responsables de los productos.
9	Contribuir al desarrollo social, económico e institucional de las comunidades situadas en las áreas de operación.
10	Implementar con las partes interesadas mecanismos de información, comunicación y participación que sean efectivos, transparentes y verificables independientemente.

89 International Council on Mining and Metals. Recuperado de: <http://www.icmm.com/languages/espanol>.

90 International Council on Mining and Metals. Recuperado de: <http://www.icmm.com/document/605>.

El GDIAM sugiere que estos principios sean adoptados por la industria extractiva de Colombia. A su vez, el Global Reporting Initiative (GRI) elaboró un suplemento para el Sector de la Minería y Metales⁹¹, con el objetivo que sirviera como base para facilitar que los miembros del Consejo Internacional de Minería y Metales den cuenta del cumplimiento de los anteriores principios. Dicho suplemento aborda temas fundamentales, tales como el desempeño económico, ambiental y social de las organizaciones informantes, que deben incluir las memorias de sostenibilidad del sector de la minería y metales (véase anexo 3⁹²).

b. Progresividad en la aplicación y sistema de incentivos diferenciales

El Estado deberá promover la progresividad en el cumplimiento de los estándares internacionales para la pequeña y mediana minería, que no estaría en condiciones de cumplirlos de forma inmediata. Por ello, se sugiere que el Estado introduzca un sistema de incentivos diferenciales según el tamaño de la producción minera, y que conduzca a que las empresas cumplan con los estándares en un tiempo determinado.

Para los pequeños y medianos mineros se podría contemplar, por ejemplo, un sistema de incentivos positivos, tales como el acceso a crédito más barato. Para las grandes empresas mineras que hayan decidido iniciar un alineamiento estratégico vía la concertación (individual o colectiva) de compromisos sobre temas críticos de sostenibilidad, el Estado podría reconocer ciertos certificados (una especie de “sellos de minería sostenible”), lo que se convertiría en un elemento a favor en el mercado internacional.

c. Monitoreo en el cumplimiento de los estándares internacionales

La primera buena práctica en materia de transparencia minera tiene que ver con incentivar y acoger la cultura de la información y la transparencia en torno a cómo se desarrollan las operaciones mineras. Es por ello que toda operación minera debe rendir informes públicos de sostenibilidad y balance social y ambiental –con la diseminación y participación de las comunidades locales–; revelar aquellas cifras económicas que no riñan con su estrategia o secreto comercial como volúmenes de producción, precios de venta, pago de regalías, entre otros, y reportar indicadores en materia de derechos humanos y cadenas de suministro.

Para la opinión pública, es importante evaluar quiénes están cumpliendo los compromisos y quiénes no, y asegurarse de que sean conocidas las consecuencias que se deriven de un incumplimiento (acompañamiento del Estado, sanciones en caso que se esté desconociendo una obligación legal, mala reputación, desconfianza de la comunidad, pérdida de mercado), al tener en cuenta el principio de progresividad para los mineros de pequeña y mediana escala. Lo anterior conduce a proponer que toda operación minera debe contar con un mecanismo de reporte público y de rendición de cuentas al país, tanto de su desempeño empresarial, como del cumplimiento del marco legal y del respeto por las buenas prácticas anunciadas o por los estándares internacionales adoptados.

El GDIAM señala la importancia de fortalecer el monitoreo para realizar el seguimiento al cumplimiento de los estándares y las normas nacionales. Para tal efecto, se propone el diseño de un sistema de certificación que el sector público pueda encomendar a un tercero que actúe de manera independiente. El GDIAM propone que se usen los recursos provenientes de las regalías para garantizar la ejecución de este sistema de incentivos, certificación y monitoreo.

d. Fortalecimiento de la gestión para el aseguramiento de la cadena de suministro

El conjunto de las empresas formales se enfrenta al reto de incentivar y velar por que sus contratistas y proveedores también incorporen en sus prácticas los estándares sociales y ambientales que han adoptado o están en curso de hacerlo. Los sistemas de gestión corporativos deben fortalecerse en función de asegurar la alineación de la conducta de los contratistas con sus principios de actuación. Ello supone la incorporación y/o fortalecimiento de mecanismos contractuales y colaborativos acerca de prácticas de relacionamiento con comunidades, observancia de derechos humanos y transparencia, que vayan más allá del obvio cumplimiento de la ley.

91 Documento solo disponible en inglés. Recuperado de: <https://www.globalreporting.org/resource/library/GRI-G4-Mining-and-Metals-Sector-Disclosures.pdf>.

92 El Anexo recoge los estándares internacionales y los clasifica en los tres componentes de la visión de una minería en Colombia acogida por el GDIAM: incluyente, resiliente y competitiva.



MINERÍA competitiva





COMPETITIVIDAD

• **Qué es la competitividad?** EL GDIAM tiene una visión sistémica de la competitividad y por ello considera que se debe atender a las condiciones estructurales que la inhiben a nivel macro, meso y micro. El nivel de competitividad, sea de una empresa o de un país, consiste en la capacidad de responder adecuadamente a las condiciones del entorno económico, político y social para producir bienes y servicios. También consiste en crear valor que supere la prueba de la economía global de manera sostenible y que asegure, a la vez, que los ciudadanos gocen de un mejor nivel de vida.

El principal desafío de la competitividad radica en fortalecer las condiciones estructurales que actualmente la limitan sin que esto implique, de manera alguna, relajar las condiciones normativas que regulan el comportamiento empresarial. Este capítulo busca examinar el nivel de competitividad de Colombia basándose en el Índice Mundial de Competitividad⁹³. Este índice señala que las principales debilidades del país residen, entre otros, en la debilidad de sus instituciones; las desigualdades entre las personas y los territorios, especialmente en ingresos, en oportunidades y en la calidad de la educación a que acceden; y en el déficit de la infraestructura. Además, la que era una tradicional ventaja del país (su estabilidad a nivel macro) está, en la actualidad, seriamente debilitada por el alto y creciente déficit fiscal y de la cuenta corriente de la balanza de pagos.

El mencionado índice de competitividad se construye con base en tres pilares, cada uno compuesto por múltiples variables. El primer pilar está compuesto por los requisitos fundamentales e incluye la existencia de instituciones fuertes; el desarrollo de una infraestructura moderna; la solidez del entorno macroeconómico; y las condiciones básicas de bienestar para la población a través del acceso a servicios sociales básicos de calidad como la salud, la capacitación y la educación básica y superior. El segundo pilar se enfoca en el fortalecimiento de la eficiencia y abarca la eficacia del mercado; la eficiencia del mercado laboral; el desarrollo del mercado financiero; la preparación tecnológica y la ampliación del tamaño del mercado. El tercer pilar incluye la innovación y la sofisticación productiva.

El Índice mundial de competitividad busca abarcar todas las dimensiones del desafío competitivo, y la importancia de cada pilar evoluciona de acuerdo con el nivel de desarrollo de cada país. Esta evolución se clasifica en tres fases:

- En la primera fase los “requisitos fundamentales” constituyen el principal factor de competitividad.
- En la segunda fase la competitividad es principalmente impulsada por la eficiencia.
- En la tercera fase la competitividad se mide según la innovación y la transformación productiva.

Diagnóstico: ¿qué tan competitiva es Colombia?

Antes de entrar a examinar en detalle dónde se ubica Colombia en los niveles de competitividad aquí descritos y su situación en el sector minero, es importante examinar algunos de los más importantes desafíos sistémicos y de contexto para la competitividad del país.

• Restricciones macroeconómicas: desde las ventajas hacia las desventajas competitivas

Como se explicará en detalle, los fundamentos macroeconómicos han sido una de las fortalezas competitivas de Colombia. Sin embargo, el actual ciclo de precios en los sectores minero y energético ha deteriorado significativamente las cuentas macroeconómicas. Se aprecia un creciente déficit fiscal que ya supera un 3,5 % del PIB, y que podría elevarse hasta un 5 % del PIB si no se toman oportunamente correctivos. A la compleja situación fiscal, se

⁹³ Desarrollado por el Foro Económico Mundial.

suma la demanda de recursos que conlleva la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, así como el importante presupuesto que requerirá la implementación de los acuerdos que se firmen en La Habana y la actualización de infraestructura y modernización rural.

El sector externo también experimenta dificultades: la cuenta corriente de la balanza de pagos muestra un déficit de 5,2 % del PIB, y se estima que podría llegar al 7 % del PIB. A ello se adiciona la caída de la inversión extranjera y un muy significativo ajuste cambiario. Este último tiene implicaciones positivas para algunas ramas de la industria nacional, pero profundiza el aumento de la inflación que ya llega al 7 % anual. Por último, el deprimido entorno latinoamericano también afecta al país, pues es hacia estos países hacia donde se dirigen especialmente las exportaciones tradicionales.

El GDIAM insta al país a repensar estructuralmente su situación fiscal, ya que no basta con puntuales soluciones temporales para enfrentar los desafíos actuales y los que pronto se sumarán. Enfrentar de manera estructural el déficit fiscal y asumir los desafíos de construir la paz en Colombia y mejorar la competitividad del país, entre otros, inevitablemente implica aumentar los recursos del presupuesto nacional, lo que en el actual contexto requiere elevar la carga tributaria que, por lo demás, es baja para el nivel de desarrollo del país. Ante dicho escenario, el GDIAM insta al Gobierno Nacional a que, entre otros, aplique una reforma fiscal estructural siguiendo los principios enunciados anteriormente y evitando profundizar la regresividad que conllevaría aumentar solamente los impuestos indirectos. En la sección referida a la renta minera, y más adelante en este capítulo, el GDIAM explicita los principios generales que deberían regir al sistema tributario de Colombia y que, actualmente, distan de ser aplicados.

• Acuerdos de paz y fortalecimiento de la institucionalidad democrática

La persistencia del conflicto armado y la débil institucionalidad son unas de las mayores desventajas competitivas de Colombia. Es por ello fundamental que el país busque llegar a la finalización del conflicto armado y que fortalezca sus instituciones a lo largo del territorio nacional. Sin embargo, esto solo será realidad si se cumplen debidamente los compromisos que se adquieran. Colombia ya ha vivido el costo de no cumplir con compromisos que podrían haber evitado diversos conflictos, con la consecuencia de haberlos mantenido y reproducido en el tiempo. La posibilidad de lograr la paz territorial deberá basarse, necesariamente, en el incremento de la inversión pública en ciertas regiones⁹⁴, lo cual es indispensable si se busca tener un impacto positivo en superar las desigualdades. Una de las principales restricciones para que esto se logre es la posibilidad de asegurar el financiamiento de los acuerdos adquiridos por el Gobierno Nacional, tanto a nivel central como local, y de allí la importancia de incrementar el financiamiento fiscal del sector público.

• Mejoramiento en el acceso y la calidad de la educación

El mejoramiento de la competitividad del país pasa también por el sector educativo. Si bien la cobertura de educación básica y media ha mejorado sustancialmente en los últimos años, queda aún mucho por mejorar en cuanto a la calidad del sistema educativo colombiano. Igualmente, la cobertura de educación superior, técnica y tecnológica es todavía insuficiente y a nivel de posgrado la situación es aún peor. Esto con el agravante de que los recursos públicos y privados para la innovación son a todas luces insuficientes. Además, el acceso a educación de calidad es exageradamente desigual en detrimento de los grupos más vulnerables, especialmente en los niveles tecnológico y universitario.

La reforma educativa orientada a la calidad debe ser una prioridad que atraviese varios gobiernos, lo que, sin duda, demandará mayores recursos fiscales. También es necesario asegurar la formación de capital humano especializado en la minería, la cual debe incluir el esfuerzo de las universidades departamentales y de las propias empresas del sector.

94 El Sistema de las Naciones Unidas en Colombia presentó el 21 de enero de 2015 el informe “Consideraciones ambientales para la construcción de una paz territorial estable, duradera y sostenible en Colombia - Insumos para la discusión”. En este informe se elaboró un listado con los 125 municipios que a su consideración merecen prioridad para la implementación de los eventuales acuerdos que se logren tras el proceso de paz de la Habana. Los departamentos donde estos municipios se concentran son Cauca (20 municipios); Antioquia (15 municipios); Caquetá (14 municipios); Chocó y Nariño (con 12 municipios cada uno); Norte de Santander, Putumayo y Meta (con 8 municipios cada uno); Valle (6 municipios); Tolima (5 municipios); Arauca y Huila (con 4 municipios cada uno); Bolívar, Casanare, Córdoba y Guaviare (con 2 municipios cada uno); y La Guajira (con un municipio). El listado completo se puede encontrar en el informe, disponible en: <http://www.oidhaco.org/uploaded/content/article/1588248879.pdf>.

COLOMBIA EN EL ÍNDICE DE EFICIENCIA Y SU COMPETITIVIDAD EN EL SECTOR MINERO

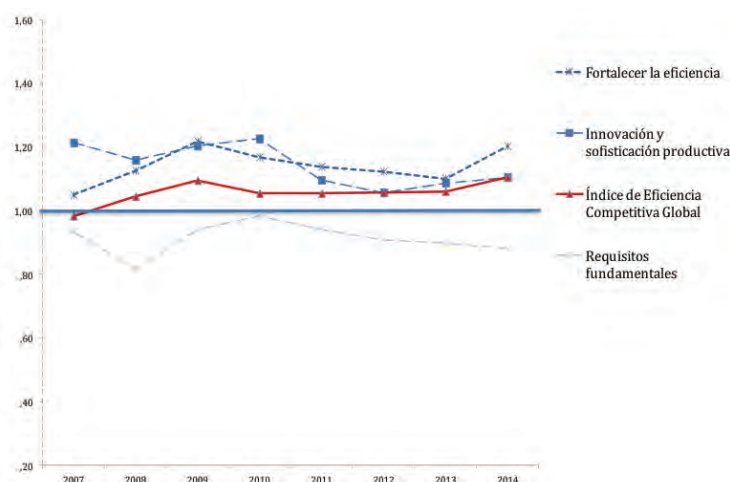
La globalización de la economía plantea el desafío de la competitividad, al exigir a las empresas utilizar de la mejor manera posible los recursos humanos, económicos y naturales, salvaguardando siempre el bien común. La minería competitiva, por lo tanto, es aquella que es rentable económica, social y ambientalmente –considerando la dotación específica de recursos del país–, y que cuenta con conocimiento y buenas prácticas para asegurar su alta productividad y resiliencia.

Vale la pena aclarar que la competitividad exige la implementación de los más altos estándares industriales al menor costo posible, al igual que las mejores prácticas de relación con las comunidades y de gestión ambiental. En el mundo globalizado de hoy, las empresas compiten por llegar a los mercados a partir de eficiencias empresariales, pero igualmente con base en sus buenas prácticas y reputación, las cuales también son valoradas por los ciudadanos y los mercados. En el caso de una minería competitiva, se requiere que el entorno nacional ofrezca condiciones favorables con respecto a las prevalecientes en los países que compiten por los recursos de conocimiento, de gestión y de capital que supone la minería. Dichos recursos son determinantes del crecimiento económico del sector minero.

Ahora bien, Colombia ha mejorado su competitividad en los últimos años de manera persistente, aunque a un ritmo moderado. En la actualidad, se encuentra en la segunda fase de desarrollo competitivo (aquella impulsada por la eficiencia); sin embargo –como se comprobará más adelante–, su principal desventaja competitiva se encuentra en los requisitos básicos, ya que nunca superó plenamente la primera fase. Más grave aún, los indicadores de requisitos básicos se mantienen estancados.

Para evaluar la situación relativa de Colombia es indispensable hacerlo de manera comparada, para lo cual se elaboró un índice de eficiencia que compara el nivel de competitividad del país con su nivel de desarrollo (en términos relativos al resto del mundo). Un índice de eficiencia igual a 1 señala que la competitividad de un país corresponde con su nivel de desarrollo. Al examinar los niveles de competitividad del país entre 2007 y 2014, se aprecia que Colombia superó el nivel 1 en el índice de Eficiencia de Competitividad Global, y que en dos pilares –el de eficiencia y el de innovación y sofisticación productiva– Colombia es competitivo frente a otros países de su mismo nivel de desarrollo. Sin embargo, el pilar de competitividad en requisitos básicos se encuentra por debajo del nivel de desarrollo del país, lo que representa una gran desventaja competitiva. El Gráfico 1 muestra los niveles de competitividad de Colombia de manera global y en cada uno de los pilares.

Gráfico 1:
Índice de Eficiencia Competitividad Global y de cada pilar.
(Ranking Índice de Competitividad/
Ranking PIB per cápita PPP).
Fuente: World Economic Forum



1. Primer pilar: requisitos fundamentales

¿Por qué es Colombia tan poco competitiva en cuanto al pilar de los requisitos básicos? Al examinar el comportamiento de las variables que definen este pilar, se puede ver bastante heterogeneidad dependiendo de la variable que se analice. De un lado, en este pilar se incluye el entorno macroeconómico, que es sin duda el principal recurso competitivo de Colombia, en especial la baja tasa de inflación y el manejable déficit fiscal. Sin embargo, en este pilar también se encuentran sus principales déficits competitivos, entre ellos el deterioro de la calidad de las instituciones del país. En el Informe de Competitividad Global del Foro Económico Mundial del año 2003, Colombia ocupó el puesto 60 de 102 en materia de la calidad de sus instituciones públicas. A su vez, en el Informe 2013-2014, el país pasó a ocupar el puesto 110 de 148 en dicha variable. Igualmente, la infraestructura vial y la calidad de la educación primaria, especialmente en matemáticas y ciencias, son importantes desventajas para la competitividad del país.

El Gráfico 2 muestra el comportamiento de Colombia en las variables que hacen parte del pilar de requisitos fundamentales. Cabe señalar que los indicadores de competitividad no dan cuenta de múltiples factores que se refieren a la calidad de vida, elemento clave a considerar para evaluar el bienestar de la población y el potencial de desarrollo competitivo del país⁹⁵. Además, el alto costo del terrorismo, el crimen y la violencia, la baja confianza en los políticos, sobre todo debido a la corrupción, y las deficientes regulaciones públicas hacen que Colombia tenga mucho que mejorar en este pilar de requisitos fundamentales.

Ahora bien, las políticas relacionadas con la infraestructura deberían beneficiar por igual a todo el aparato productivo. En este campo hay un diagnóstico claro: Colombia es uno de los países de más pobre infraestructura en el continente. Según datos del Informe de Competitividad Global 2013-2014, el desarrollo de la infraestructura en Colombia ha sido identificado como el segundo factor más problemático para hacer negocios en el país (ocupó el puesto 92 de 148) después de la corrupción. En cuanto a la calidad del conjunto de su infraestructura, Colombia ocupó la posición 117 de 148, con los siguientes puestos en el ranking sobre la calidad de su infraestructura: vial (130), ferroviaria (113), portuaria (110), aeroportuaria (96), oferta de energía eléctrica (63), telefonía móvil (87) y fija (84)⁹⁶.

La infraestructura vial que se ha construido en el país no ha contemplado la competitividad como elemento esencial, en la medida en que no ha privilegiado unir los centros productivos con los puertos para tener un acceso más económico a los mercados mundiales. Por el contrario, dicha infraestructura se ha construido especialmente buscando conectar poblaciones, lo cual es también un propósito importante, pero se ha hecho incluso con la ejecución de obras de doble calzada que conservan las condiciones de “camino real” o los trazados de las viejas vías de conexión.

Incrementar la competitividad requiere contar con vías que garanticen la conexión de la producción con el mundo, que tengan especificaciones que permitan tener velocidades relativamente constantes. Ello permitirá disminuir radicalmente los recorridos y generar importantes ahorros de combustibles.

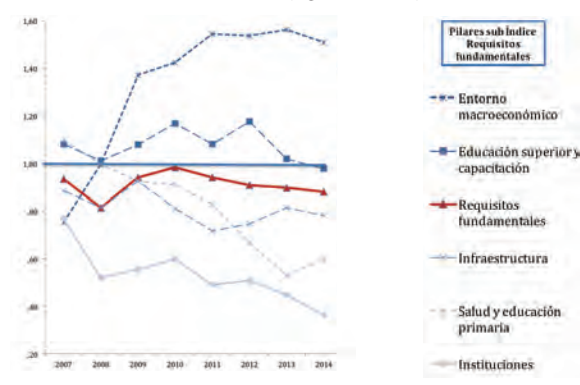


Gráfico 2: Eficiencia en el pilar de requisitos fundamentales. Descomposición de sus variables.

Fuente: World Economic Forum y FMI.

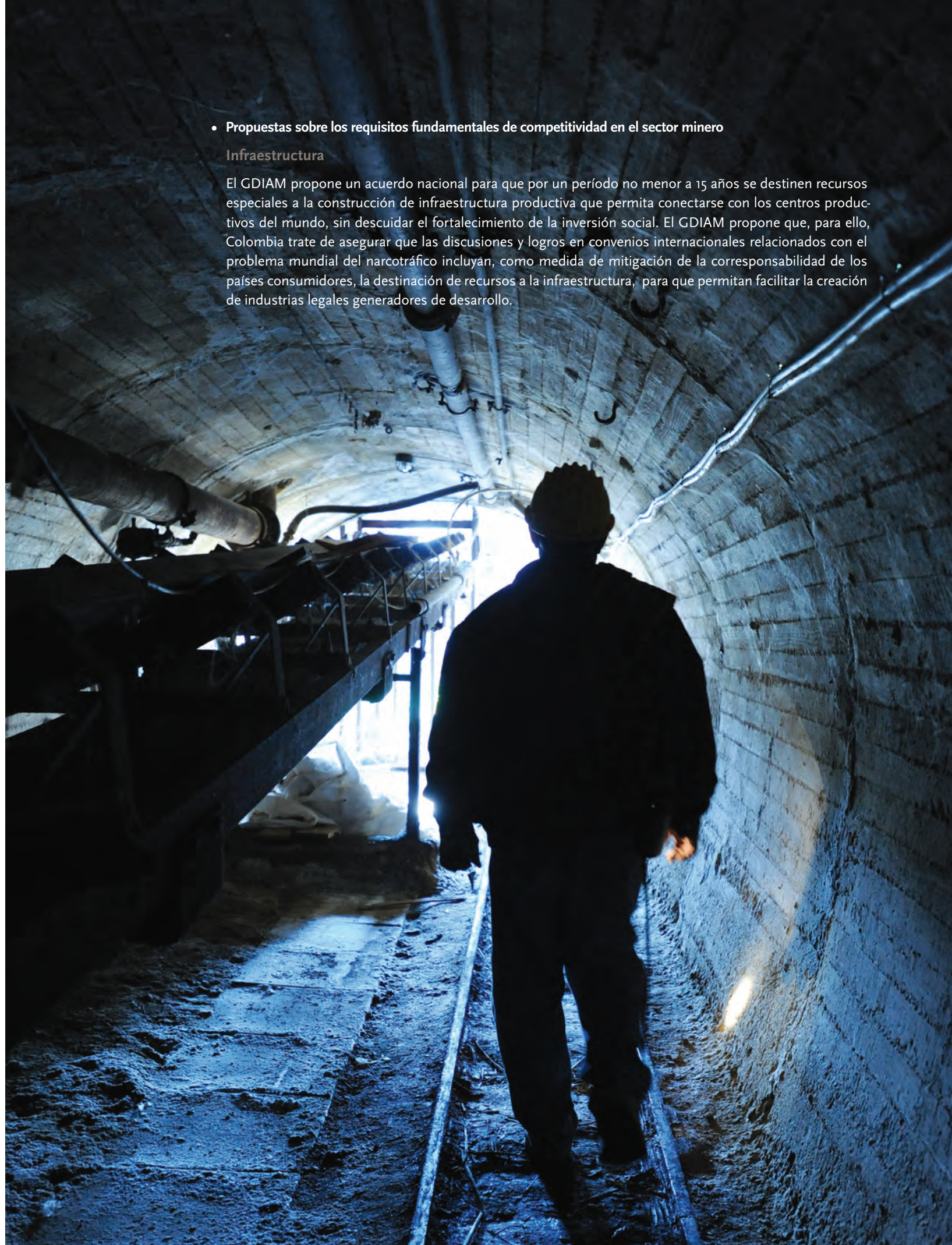
95 En materia de calidad de vida, según la Encuesta de Calidad de Vida del DANE, en el 2014, el 94,1% de la población colombiana tuvo acceso al Sistema General de Seguridad Social en Salud. En la cobertura de servicios públicos, en materia de energía eléctrica, la cobertura a nivel nacional fue de 98,5%. En cuanto al acceso al gas natural, a nivel nacional, la cobertura de gas natural fue 61,5%; y en el caso de acceso a acueducto, el 88,4% de los hogares colombianos contaba con dicho servicio. El servicio de alcantarillado alcanzó el 76,7% de los hogares del país. Otros datos que arroja la Encuesta muestran que en el 2014 el 52,1% de las personas reportó usar internet en cualquier lugar y desde cualquier dispositivo, para el total nacional, y 41 % tiene vivienda propia. A nivel nacional, el 95,3% de los hogares algún miembro del hogar contaba con teléfono celular.

96 Foro Económico Mundial, Informe de Competitividad Global 2013-2014, Colombia, págs. 158-159. Disponible en: http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2013-14.pdf.

- **Propuestas sobre los requisitos fundamentales de competitividad en el sector minero**

Infraestructura

El GDIAM propone un acuerdo nacional para que por un período no menor a 15 años se destinen recursos especiales a la construcción de infraestructura productiva que permita conectarse con los centros productivos del mundo, sin descuidar el fortalecimiento de la inversión social. El GDIAM propone que, para ello, Colombia trate de asegurar que las discusiones y logros en convenios internacionales relacionados con el problema mundial del narcotráfico incluyan, como medida de mitigación de la corresponsabilidad de los países consumidores, la destinación de recursos a la infraestructura, para que permitan facilitar la creación de industrias legales generadores de desarrollo.



Los potenciales recursos internacionales unidos al ahorro público y privado, que puede provenir de los fondos de pensiones y cesantías con las precauciones necesarias, podrían financiar este proyecto nacional. Además, deben fomentarse alternativas de financiación en condiciones competitivas y sin riesgos ni provisión de garantías inadecuados para el Estado, con recursos privados como las concesiones y las APP⁹⁷ que complementen los recursos públicos disponibles para lograr una verdadera transformación en este campo.

El gobierno nacional viene realizando un esfuerzo en inversión pública y en el movimiento de carga bajo el esquema de Asociaciones Público Privadas –APP–, y la cuarta generación de concesiones viales (Conpes 3760), que podrá beneficiar a la economía y a la minería. Sin embargo, en general, el transporte de minerales proviene de localizaciones alejadas de las vías primarias, y por lo tanto se requieren programas de inversión pública y privada en vías secundarias y terciarias, que comuniquen con las vías primarias.

En el caso de las exportaciones de carbón, por ejemplo, el transporte depende adicionalmente de dos modos, el férreo y el portuario (Conpes 3744). De acuerdo con la Ley de puertos de 1991, esta actividad puede ser desarrollada directamente por el sector privado, que puede presentar planes de inversión al gobierno nacional a través de la Agencia Nacional de Infraestructura –ANI–, para obtener concesiones portuarias. En el caso de la infraestructura férrea, actualmente hay tramos totalmente privados como es el caso de El Cerrejón en La Guajira, y tramos que son públicos, pero que se encuentran concesionados al sector privado como es el caso de Fenoco, entre el Cesar y los puertos de Ciénaga y Santa Marta. Esto ha permitido que en regiones con altos volúmenes de extracción de carbón, como La Guajira y Cesar, se cuente con un adecuado desarrollo de la infraestructura de transporte férrea y portuaria. Sin embargo, se presentan “cuellos de botella”, como por ejemplo los problemas para terminar la construcción de los tramos de la segunda vía del tren de Fenoco.

En otras regiones productoras de carbón no se cuenta con un desarrollo adecuado de infraestructura de transporte, dado que se deben usar las carreteras que elevan el costo de transporte por tonelada. De acuerdo a las exportaciones proyectadas por la UPME por departamento para el 2014, la producción de carbón de Cundinamarca, Boyacá y Norte de Santander sumó alrededor de 4,6 millones de toneladas al año. Según estimaciones de la Agencia Nacional de Infraestructura –ANI– en la Fase II de la estrategia para desarrollar el modo férreo, se contaría con 6 millones de toneladas al año desde Boyacá y Cundinamarca.

La dificultad radica en la multiplicidad de productores y, por lo tanto, en la forma de organizarlos. El desafío identificado por los estudiosos del tema consiste en poder recoger la producción de la pequeña y mediana minería que se da en la zona. Para esto se requiere diseñar y construir unos centros de acopio a lo largo de la línea férrea, y garantizar el mantenimiento, la rehabilitación y el mejoramiento de las vías primarias, secundarias y terciarias que comunican las minas con dichos centros de acopio⁹⁸.

Vale la pena recordar en este punto la recomendación del GDIAM según la cual se debería priorizar la intervención del Estado en las zonas de conflicto minero⁹⁹. En dicho Plan, la intervención en la infraestructura debe constituir un capítulo importante para mejorar las condiciones de competitividad. El primer paso para la consolidación de los mercados y la formalización minera es la conexión con los centros y la posibilidad de contar con suministros adecuados. En áreas como Chocó, las vías terciarias son fluviales, por lo que se requiere de una gestión pública y privada para hacer más eficaz este mecanismo de comunicación e interconexión.

97 Las Alianzas público privadas constituyen un mecanismo de vinculación de capital privado para la construcción de infraestructura pública y sus servicios asociados. En Colombia, la Ley 1508 de 2012 establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas y se dictan las normas orgánicas de presupuesto y, otras disposiciones. Más información sobre Alianzas Público Privadas en el sector de la Infraestructura en Colombia pueden consultarse en la web del DNP: <https://www.dnp.gov.co/programas/participacion/C3%B3n-privada-%20y-en-proyectos-de-infraestructura/Paginas/participacion-privada-en-Infraestructura-PAPP.aspx>.

98 Pening G., J-P. (2011). “Infraestructura en Colombia – Portafolio de Proyectos”. DNP. Disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Transporte%20Vas%20Comunicaciones%20Energia%20Minera/Microsoft%20PowerPoint%20-%20I-110831-DNP-Portafolio_Proyectos_Infraestructura1.pdf y Pening G., J-P. (2010). “Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 “Locomotora minero energética y sus apoyos transversales”. DNP. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Transporte%20Vas%20Comunicaciones%20Energia%20Minera/2010-11-22%20Ideas%20Fuerza%20DNP%20PND%20web.pdf>.

99 Consulte el punto III) Elementos de política pública para la minería a pequeña escala, del capítulo 2 titulado “Propuesta de Tipología para la minería en Colombia”.

En resumen, una estrategia para el desarrollo de infraestructura requiere de decisión política y debe contar con recursos tanto públicos como privados, la colaboración internacional y la contraprestación en acuerdos nacionales. A la vez, el diseño de la infraestructura debe considerar la conexión con los mercados mundiales, bajo la premisa de que la conexión con el mundo podrá generar recursos necesarios para la conexión interna y no únicamente al revés.

Instituciones

En el tema institucional de la minería, la historia reciente ha mostrado diferentes intentos del Estado por corregir las múltiples expresiones de ineficiencia y disfuncionalidad de la autoridad minera. A mediados de los años 90 existían fundamentalmente cuatro entes que administraban diferentes recursos. En el carbón, Carbocol era responsable de la administración del recurso minero relacionado con la explotación del Cerrejón. Carbocol era socio y administrador del recurso, no obstante lo cual cumplía con su doble rol con un buen nivel de ejecución. El resto de las actividades de administración del recurso carbonífero eran adelantadas por Ecocarbón que, también bajo el diseño de administrador de Carbocol en carbón y de Ecopetrol en petróleo y gas, tenía una configuración de empresa y a la vez administraba lo que en su momento eran los contratos de aporte minero, que era una figura parecida al contrato de asociación petrolero. Ecocarbón también tenía un nivel de ejecución que podía considerarse como eficiente. Para los demás recursos mineros, pero especialmente para las piedras preciosas, la entidad encargada era Mineralco, en la que desafortunadamente se generó una muy profunda intervención política y una avanzada captura institucional por intereses de diversa índole. Esto generó toda suerte de dificultades. Finalmente, para ciertos recursos muy locales y de bajo impacto, parte de la administración se mantenía en cabeza de los entes territoriales.

Para superar esa disfuncionalidad y multiplicidad de entes administradores, durante la administración de Samper se propuso la fusión de Ecocarbón con Mineralco en una nueva entidad llamada Minercol. Así, la nueva entidad tomaría las virtudes de Ecocarbón y eliminaría las dificultades de Mineralco, circunstancia que no ocurrió y, por el contrario, Minercol terminó siendo una entidad atrapada por los excesos sindicales en la que brillaron más los vicios de Mineralco que las virtudes de Ecocarbón. Esto hizo que el nuevo ente fuera muy difícil de sostener.

En el primer gobierno de Uribe se buscó incorporar la autoridad minera al existente Ingeominas que hasta entonces funcionaba como un servicio geológico nacional, una fuente de estudios de la tierra y las unidades de vigilancia volcanológica. Este ente, el más antiguo de la institucionalidad relacionada con la tierra, funcionaba como una especie de centro de estudios y, a pesar de su anquilosamiento, tenía una estructura más académica y técnica. Por esta razón era factible pensar que la incorporación de los elementos de autoridad minera en un ambiente más cercano al conocimiento podría permitir que dicha actividad estuviera menos ligada a las presiones políticas y de intereses de diversa índole, y sufriera en menor grado de sus vicisitudes. Esto, sin embargo, no ocurrió.

Finalmente, en el gobierno de Juan Manuel Santos, y bajo la sombrilla de la Agencia Nacional de Hidrocarburos creada en 2004, se instituyó la Agencia Nacional Minera con una estructura de gobierno parecida a la de la ANH, lo que sin duda dio mayor autonomía. La ANM tuvo un logro con el primer reporte de fiscalización general que permitió conocer con mayor objetividad la tipología del sector minero en Colombia y dio luces de lo que podría ser una autoridad minera moderna y ejecutiva. No obstante, la realidad ha sido que el lastre acumulado de años sigue existiendo y se siguen conservando instituciones, procedimientos e incluso algunos funcionarios muy atados a las estructuras pasadas que impiden que los propósitos formulados se cumplan debidamente.

Esto, unido a la muy alta rotación de funcionarios en las diferentes entidades y a la desafortunada disparidad de criterios entre instituciones, ha vuelto a ubicar a la autoridad minera en alto riesgo de no operar eficientemente. A lo largo del trabajo del GDIAM, se han realizado múltiples propuestas relacionadas con la institucionalidad minera, a las cuales se remite el presente capítulo.

Información oportuna y transparente

El secreto del correcto funcionamiento de la autoridad minera es estar basado en un **muy sólido sistema de información, en el que el registro y el catastro minero deben ser el centro de los demás desarrollos**. La tecnología actual permite que, en un ambiente de protección, seguridad, autonomía, oportunidad, certeza y transparencia, se pueda tener la totalidad de la información relacionada con los recursos mineros del país. Cualquier ciudadano debería poder consultar con exactitud la totalidad de los títulos, solicitudes, restricciones, y cualquier otra inquietud alrededor de la minería, en línea y tiempo real, de manera que esa inmediatez y exactitud fueran la base de la confianza pública.

A su vez, esa misma información debería ser la base de intensos y profundos programas de inspección y auditoría, lo mismo que de análisis de la evolución de los planes de formalización, incluidos los programas graduales de cumplimiento de obligaciones y los planes de mitigación de riesgos y, por supuesto, los mecanismos objetivos de los procedimientos de caducidad y terminación de contratos.

El ejercicio ideal consistiría en contar con el catastro minero actualizado y georreferenciado con información exacta de la producción de cada explotación minera. El gran esfuerzo del Estado debería estar concentrado en lograr que la información sobre estos aspectos pueda ser una realidad para seguir adelante en las labores de participación en el plan de ordenamiento territorial minero y en la consecución y actualización de información básica del subsuelo¹⁰⁰.

Seguridad jurídica y física

La estabilidad en las reglas de juego es fundamental para los proyectos de minería, pues ellos se maduran en prolongados periodos, con altas inversiones y con retornos a largo plazo. Los instrumentos para dotar de seguridad jurídica deben partir por incorporar instrumentos de gobernabilidad a la autoridad minera. Por ello, el GDIAM propone la configuración de una presidencia colegiada de la ANM, cuyos integrantes cumplan con requisitos de conocimiento, idoneidad y transparencia, a la vez que sean investidos de estabilidad, autonomía e independencia y que su participación no pueda obedecer a coyunturas políticas¹⁰¹. Además, se le debe dotar de recursos suficientes para blindar sus operaciones, especialmente las del manejo de la información. De particular importancia debe ser la capacidad para levantar y construir la información básica del territorio disponible para la actividad minera. Las decisiones de dicha presidencia deben corresponder claramente a los mandatos legales y debe generar los espacios suficientes para que los mineros puedan estar informados y controvertir sus decisiones dentro de un marco de legalidad y eficiencia. Su funcionamiento debe estar cercano a un modelo de desconcentración más que de descentralización.

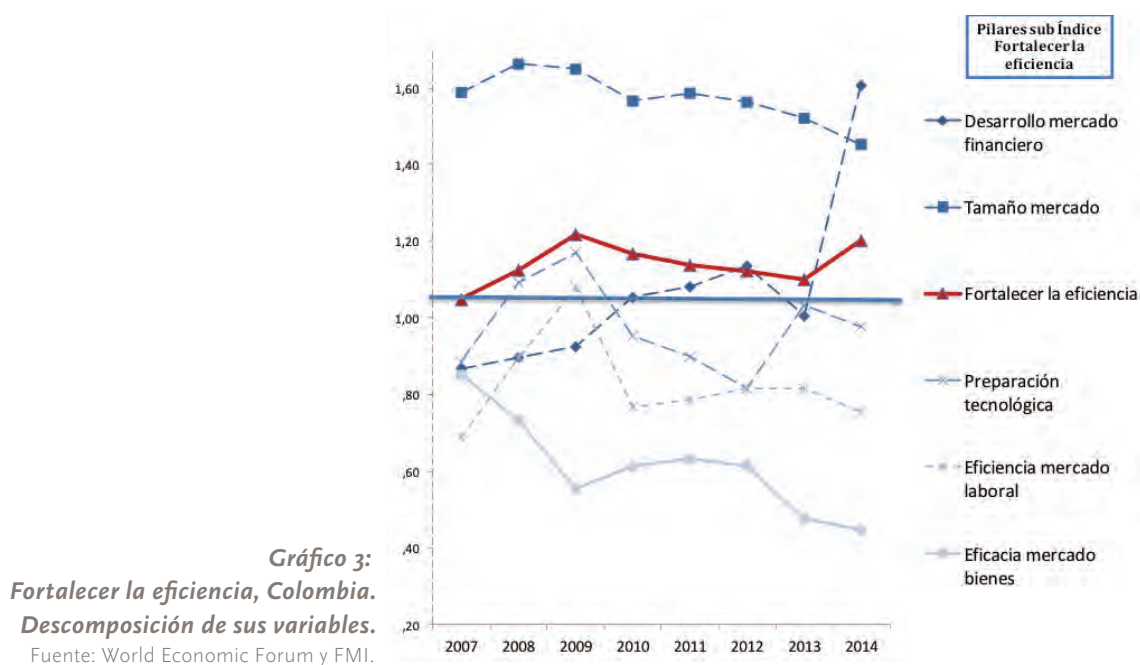
Frente a la seguridad física, baste decir que sin ella no habrá posibilidad de desarrollar este sector de la economía en razón de su vulnerabilidad, la lejanía de las actividades de los centros urbanos, la intensidad de las inversiones y el largo tiempo de su ejecución. Hay varias características de la minería que han convertido a esta actividad en un sector atractivo para agentes criminales, particularmente el ciclo de precios (atractivamente altos en algunos periodos) y el hecho de que se trate de productos legales como el oro, el coltán y el tungsteno (a diferencia de lo que pasa con los cultivos ilícitos). Por ello hay un gran potencial para la extracción ilícita de minerales o para que la minería sea fuente de violencia, corrupción, desorden y conflicto en muchas zonas del país. Asimismo, el sector extractivo (especialmente el multinacional) ha sido históricamente objetivo militar de algunos de los grupos al margen de la ley. Lo anterior implica un gran desafío para las Fuerzas Armadas, la industria, las autoridades públicas y el país en general. Estas dos condiciones de seguridad física y jurídica son esenciales para cualquier ramo de la economía. En el capítulo denominado “Propuesta de tipología para la minería en Colombia”, el GDIAM ha llegado a varias conclusiones y respuestas al respecto.

¹⁰⁰ Para un mayor panorama de las propuestas hechas por el GDIAM sobre los sistemas de información, consulte el capítulo 3 sobre “Minería, territorio y comunidades étnicas”, en el apartado sobre “Ordenamiento del territorio”.

¹⁰¹ La presidencia debe estar a cargo de personas reconocidas por su conocimiento técnico y su reconocida trayectoria en el sector, y sus condiciones de trabajo deben ser tales que no comprometan su objetividad y permitan remunerar dicho conocimiento y trayectoria.

2. Segundo pilar: fortalecer la eficiencia

En el pilar de fortalecimiento de la eficiencia es donde Colombia demuestra la mayor competitividad. Sin embargo, aquí también existen grandes diferencias entre los indicadores que lo componen. Por ejemplo, el desarrollo del mercado financiero, aunque ha sufrido un deterioro en los últimos años, representa uno de los principales recursos de competitividad para el país, a pesar de que muestra niveles de cobertura y costos impropios del nivel de desarrollo de Colombia. Como se ve en el Gráfico 3, las leyes financieras y el buen estado de salud de los bancos hacen que las condiciones del mercado financiero pongan a Colombia en un buen nivel de competitividad. De la misma manera, el tamaño del país, tanto en población como en ingreso, hacen que Colombia sea un mercado relativamente competitivo. Por el contrario, la poca eficiencia de los mercados de bienes y de trabajo relacionada con temas tributarios, representa una gran desventaja. También la baja preparación tecnológica, la poca eficiencia del mercado laboral, la alta tributación nominal a las utilidades, el bajo peso del comercio exterior y el alto costo de las políticas agrícolas hacen que Colombia se encuentre en un punto de baja competitividad frente a otros países de similar nivel de desarrollo.



• Propuestas para fortalecer la eficiencia fiscal

Tal como el GDIAM ha recomendado en la sección sobre renta minera, **el régimen tributario debe obedecer a un estándar aplicable a todo el aparato productivo transversalmente, sin incluir elementos específicos de beneficio o gravámenes adicionales para ninguna industria o sector en particular.**

Teniendo claro que el régimen tributario es solo una parte del régimen fiscal, el cual se complementa con las demás contraprestaciones de las particulares concesiones mineras, tales como regalías legales y contractuales, canon superficiario, transferencia de tecnología, compensaciones ambientales, etc., el GDIAM hace énfasis en la necesidad de que el régimen tributario obedezca a ciertos principios ya mencionados en la sección sobre renta minera. Dichas condiciones, además de aquellas que debe contemplar un estatuto tributario como son la progresividad vertical y la equidad horizontal, deben recalcar en elementos que no motiven la evasión ni la elusión, y estos son fundamentalmente la simplicidad, la predictibilidad, la transparencia y la uniformidad. Por supuesto, unido a tarifas competitivas que den respuesta a las necesidades de desarrollo y redistribución del ingreso, pero que no desmotiven a la inversión a establecerse en el territorio como fuente de creación de riqueza. Con el paso del tiempo, el estatuto tributario ha venido siendo ampliado en sus disposiciones, acumulando inmenso volumen de normas en muchos casos contradictorias que dificultan su administración; esto ha creado espacios propicios para la evasión y la reproducción de inequidades e ineficiencias en la gestión tributaria.

El Estado, a su vez, ha establecido una prioridad en la inspección y vigilancia tributaria que se enfoca (casi exclusivamente) en inspeccionar un grupo específico de contribuyentes. Esto se debe, en parte, a la escasa capacidad de gestión y a un régimen de premios y penalizaciones a su propio personal que hacen que el ejercicio de la vigilancia se haya convertido más en una fuente de base de ingresos de algunos vigilantes, que en un verdadero elemento de disuasión para el cabal cumplimiento de la obligación tributaria.

Adicionalmente, esto ha permitido que un alto volumen de contribuyentes incumpla su deber constitucional de pago de impuestos y se escude en esa incapacidad de supervisión del Estado. Aquí reside un importante campo para ampliar la base tributaria. Lo mismo se puede decir de otras actividades de supervisión del Estado, como aquellas relacionadas con el control de las actividades en términos de protección y cuidado del medio ambiente.

El mismo Estado ha permitido que los mecanismos tecnológicos disponibles tengan poca o ninguna aplicación, pues por la misma complejidad del sistema y la amplia colección de tarifas, exenciones y deducciones, además de la poca capacidad de vigilancia, los cruces de información terminan teniendo aplicación, nuevamente, sobre el mismo grupo de empresas y agentes económicos sobre los que se descarga el aparato estatal. A su vez, esto acrecienta la brecha de competitividad entre agentes económicos por ejemplo, formales e informales.

El Estado enfrenta una seria restricción fiscal a la que se suman inflexibilidades en el gasto público. Para enfrentar esto, el GDIAM ha sugerido elevar la carga tributaria, pero al hacerlo se sugiere tanto priorizar la reducción en la evasión y elusión tributaria, como también ampliar la base y profundizar la progresividad tributaria.

Es por esto que nuevamente, y a riesgo de ser repetitivos, el GDIAM insiste en principios ya identificados por múltiples analistas como elementos que deberán tenerse en cuenta para reformar de base el estatuto fiscal: transparencia, progresividad vertical, equidad horizontal, simplicidad, tarifas competitivas, ampliación de la base contribuyente, cruce efectivo entre contribuyentes y fortalecimiento de la gestión de fiscalización.

Los demás elementos de la estructura fiscal minera deben cumplir con las mismas reglas aun si tienen propósitos diferentes, como los objetivos de las regalías establecidos en la Constitución para remunerar el agotamiento de los recursos naturales no renovables, el canon superficiario para evitar el congelamiento de áreas, o la transferencia de tecnología para generar el mayor valor agregado posible al desarrollo económico y social. Todos por igual deben responder a los mismos parámetros de transparencia, simplicidad, equidad, progresividad, tarifas competitivas, facilidad de inspección, etc.

3. Tercer pilar: innovación y sofisticación productiva

En el pilar de innovación productiva se constata que el esfuerzo de innovación de Colombia es acorde con su nivel de desarrollo, pero su posición relativa ha tendido a caer. En esta área, el mayor atraso se encuentra en la capacidad de inversión en “investigación y desarrollo” para la innovación. De allí que se deba considerar la necesidad de que el Estado disponga de políticas para superar las fallas de mercado que, entre otras cosas, redundan en déficits de calificación de los recursos humanos, de innovación productiva y de agregación de valor a los recursos naturales que posee el país. Como se aprecia en el Gráfico 4, estas variables muestran una tendencia a la baja en los últimos cinco años. Igualmente negativos son la baja capacidad de innovación del país y la poca disponibilidad de científicos e ingenieros.

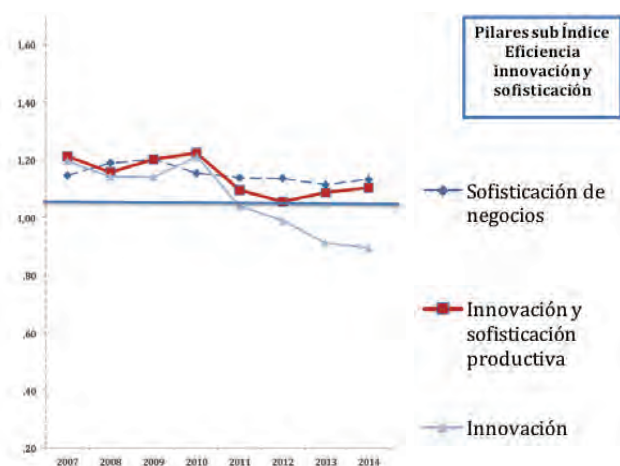


Gráfico 4:
Eficiencia en innovación y sofisticación productiva. Descomposición de sus variables.
Fuente: World Economic Forum y FMI.

De lo anterior se puede concluir que a pesar de que Colombia, dado su nivel de desarrollo, muestra niveles relativamente aceptables de competitividad (aunque en los últimos años el progreso ha sido moderado), no ha logrado generar las condiciones básicas para el desarrollo competitivo del país en una perspectiva sustentable. El déficit y estancamiento –o, peor aún, deterioro relativo– en la calidad de sus instituciones, en la infraestructura (especialmente vial) y en la calidad de la educación, entre otros, dan cuenta de que estas son prioridades indispensables de asumir para generar los fundamentos de la competitividad nacional.

El análisis anterior indica una implementación desarticulada, e incluso desequilibrada, en diversos ámbitos: mientras que hay avances en algunos temas importantes, hay al tiempo deterioro en otros campos que no solo no son menos importantes, sino que además garantizan la sostenibilidad de algunos logros en competitividad. En la medida en que la baja calidad de la educación primaria y superior, el restringido y desigual acceso a la educación tecnológica y universitaria, la pobre calidad de gran número de instituciones, la ausencia de una política de innovación y los sobre costos derivados de toda suerte de conflictos, unidos a una percepción muy negativa sobre el aparato político y burocrático son bases fundamentales para los demás pilares de la competitividad, Colombia está en una posición crítica, pues los avances alcanzados no serán sostenibles por la ausencia de progreso en estos ámbitos considerados básicos.

El énfasis que el GDIAM ha puesto en el fortalecimiento de las instituciones públicas y en un desarrollo más equilibrado del territorio y sus habitantes, son coherentes con los desafíos que el país enfrenta en materia de competitividad. Aquí están las principales barreras, con el agravante de que en el futuro también se habrán de asumir los déficits en los factores que promueven la innovación y sofisticación productiva (investigación y desarrollo, conocimiento, capital humano avanzado), en los que Colombia también muestra rezagos relativos. Sin embargo, si no se atienden primero los rezagos fundamentales, no será posible avanzar de manera significativa y sustentable en la competitividad nacional.

- **Propuestas para el desarrollo de la pequeña minería**

El aprovechamiento sostenible de los recursos naturales puede ser una oportunidad en términos de innovación, no solo porque una parte de las rentas generadas irán a financiar la Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI), sino porque los sectores pueden incentivar nuevas tecnologías, tales como nuevos sistemas de perforación minera, innovación ambiental y energías renovables y limpias. Igualmente, pueden ofrecer oportunidades de desarrollo de la pequeña y mediana empresa en los sectores minero-energéticos, de optimización de negocios verdes y de aprovechamiento de una mayor visibilidad y presencia internacional, entre otras. Ahora bien, llegar a la pequeña y mediana empresa requiere de un esfuerzo especial porque, en general, estas empresas no logran beneficiarse de la inversión en CTI, pero es fundamental que lo hagan.

El sector minero colombiano está compuesto, en gran medida, por pequeñas unidades mineras. Por ello, las labores mineras obedecen en la realidad más a una transferencia de saberes básicos que al ejercicio de incorporación de tecnologías avanzadas y a una mejora de la eficiencia. En otras palabras, se ven en la necesidad de priorizar la subsistencia sobre la productividad, lo que constituye un verdadero lastre para su formalización y fortalecimiento.

Por otra parte, la gran dispersión de las actividades y la topografía de las zonas de explotación han impedido la creación de una verdadera comunidad minera. Tampoco ha contribuido la gestión estatal, que ha sido verdaderamente insuficiente y no ha alcanzado los niveles de especialización requeridos en términos de educación, capacitación y conversión del recurso humano.

Esto, por supuesto, genera una gran oportunidad, pues la incorporación de mejores prácticas para la obtención de la eficiencia y el cuidado del medio ambiente está prácticamente por desarrollar. En el campo de la innovación, la última reforma del sistema general de regalías incluyó un capítulo de innovación que generó una enorme expectativa, pero que hasta ahora ha resultado en una gran frustración, como quiera que para la utilización de recursos para la innovación se han establecido requerimientos prácticamente imposibles de cumplir para las entidades especializadas. El GDIAM, por ello, **insta a que el Estado facilite la utilización de estos recursos que son indispensables para mejorar la productividad y la incorporación de las mejores prácticas.**

La recomendación del GDIAM de la creación de empresas mixtas para la pequeña y mediana minería tendría, entre otras, esa función de aglutinación de diferentes mineros para potenciar las capacidades con instrumentos de participación grupal. Así, se optimizarían los recursos y se estandarizarían los procedimientos para lograr

un mayor nivel de capacitación que el permitido por cada unidad de manera aislada. Es indispensable que el Estado genere oportunidades de capacitación del recurso humano minero, de manera que las posibilidades de innovación e incorporación de mejores prácticas se pueda volver una realidad.

La coordinación de las autoridades mineras con entidades estatales tales como el SENA podría resultar en la creación de programas de especialización formales. EL GDIAM invita también a considerar la posibilidad de que estas entidades celebren convenios con las grandes empresas mineras para la generación de espacios de transferencia tecnológica y capacitación que tengan mayor impacto.

- **Propuestas sobre los encadenamientos del sector minero**

En general, hay dos tipos de encadenamientos productivos relacionados con la minería: los encadenamientos hacia adelante muestran la demanda de otros sectores de la economía de productos mineros. Esta demanda, naturalmente, estimula al sector minero, ya que la industria nacional puede producir estos insumos, y evita la necesidad de importarlos. Los encadenamientos hacia atrás, por otro lado, se generan cuando el sector minero compra bienes y servicios a otros sectores económicos, lo cual dinamiza la producción doméstica de estos, e indirectamente de los insumos y bienes intermedios para su producción.

Ejemplos internacionales muestran que, bien diseñados y manejados, los proyectos de inversión minera pueden tener un importante potencial para fomentar el crecimiento de otras actividades productivas. Han mostrado, así, ser un incentivo para el desarrollo de la industria de bienes y servicios domésticos, especialmente aquellos más intensivos en conocimiento y, por ende, de creación de valor en la economía global. Por supuesto, para ello se requiere avanzar en la generación de valor mediante algún grado de procesamiento de los minerales, y no quedarse simplemente en una explotación de tipo enclave exportador de *commodities* primarios.

En Colombia, sin embargo, no solo no se ha avanzado en el procesamiento de minerales, sino que a pesar de que las grandes empresas han cumplido sus obligaciones de transferencia de tecnología, no se ha aprovechado la palanca de estas grandes operaciones para la creación de clústeres mineros. Estos podrían ser polos de desarrollo local e incluso exportador, para los cuales se podría capacitar un importante número de trabajadores.

En cuanto al impacto de los encadenamientos en la industria nacional, hay algunos estudios que –aunque difieren en las cifras que utilizan– muestran en general un bajo nivel de encadenamientos hacia adelante y hacia atrás. En un estudio publicado en 2013, Fedesarrollo¹⁰² afirma que el sector minero ha estimulado la demanda interna de algunos sectores económicos del país. Señala que, aunque el sector es intensivo en capital, tiene capacidad de generar efectos indirectos. Por ejemplo, en 2010 la compra de insumos del sector minero representó el 27 % de su producción, con lo cual se dinamizó la producción de otras actividades económicas, especialmente el transporte, reparación de automotores, servicios financieros, construcción y servicios a las empresas, entre otros.

El mismo estudio de Fedesarrollo, define el multiplicador del producto “como el valor total de producción de todas las industrias de la economía requerido para satisfacer un aumento de 1 peso en la demanda final de la industria estudiada”¹⁰³, y concluye que:

Un aumento de la producción minera de 1 peso genera aumentos en la producción bruta nacional de 2.44 pesos, de los cuales 1 peso corresponde al aumento de la producción del sector, ... 0.27 pesos al aumento de producción generado por los proveedores directos del sector minero, 0.26 pesos al aumento de la producción de los proveedores de proveedores del sector y 0.91 pesos al efecto inducido por el gasto de los hogares¹⁰⁴.

Comparando los efectos del sector minero y el de hidrocarburos, el estudio evidencia que el multiplicador del producto es mayor en el primer caso, lo que significa que los encadenamientos de la actividad minera serían relativamente superiores.

¹⁰² Martínez, A. (2013). “Estudio sobre los impactos socio-económicos del sector minero en Colombia: encadenamientos sectoriales”, Fedesarrollo.

¹⁰³ *Ibíd.*, p.31.

¹⁰⁴ *Ibíd.*, p.32.

De otro lado, un estudio de la Contraloría General de la República¹⁰⁵, con base en la matriz insumo-producto del DANE para el 2012, encontró que de los 61 sectores en los que se desagrega la economía colombiana “hay 50 actividades económicas por encima de las mineras que impactan en mayor medida la economía nacional”¹⁰⁶. Dicho estudio señala, por ejemplo, que en la actualidad el 94 % de la producción del carbón mineral se exporta de forma bruta.

El estudio de la Contraloría General de la República también se refiere al multiplicador de la producción –que es definido como “la variación del valor de producción de la economía del país, ante un cambio en una unidad monetaria en el valor de producción de un determinado sector”¹⁰⁷. La Contraloría estima que este es 1.28 aproximadamente; esto significa que por cada peso que crea la minería, esta genera 0.28 pesos en otros sectores productivos. En este sentido, el indicador se compara negativamente con el de los países mineros. De acuerdo a la experiencia internacional, Colombia podría duplicar y hasta triplicar el efecto positivo que la minería tiene sobre el resto del aparato productivo.

Aunque dichos estudios difieren en las cifras del multiplicador productivo de la minería en Colombia –1.44 aproximadamente en el informe de Fedesarrollo y 1.28 aproximadamente en el informe de la Contraloría General de la República–, ambos dan cuenta de bajos encadenamientos hacia adelante (procesadores/transformadores) y hacia atrás (proveedores) que presenta la minería en el país.

Ahora bien, aunque el efecto de crecimiento de la minería en Colombia hacia sus proveedores es aún bajo, el desarrollo de los proveedores de las industrias extractivas tiene un gran potencial, ya que este sector podría llegar a exportar bienes y servicios y acompañar, e inclusive sustituir, a la minería como fuente de divisas, cuando decline su contribución a la balanza externa. Esto sucedió en Suecia y Australia, por ejemplo, en donde gracias a programas institucionales de largo plazo en alianza con la industria, se logró desarrollar las capacidades de los proveedores nacionales. Por supuesto, una argumentación en este sentido también aplica a la importante potencialidad de los encadenamientos hacia adelante y hacia atrás de la transformación y procesamiento de los minerales básicos.

Avanzar en esta dirección requiere de un esfuerzo coordinado y conjunto entre el Estado, las empresas mineras, los proveedores y los transformadores/procesadores, los trabajadores y los centros de investigación y desarrollo tecnológico. Esta alianza es indispensable si Colombia ha de tener una minería competitiva, incluyente y resiliente. **El Estado colombiano debe diseñar una política de encadenamientos y de generación de valor agregado en el país convirtiendo al sector privado en un aliado central de dicha política.**



¹⁰⁵ Espitia, J. E. (2014). La distribución regional de la actividad agrícola, minera y no minera en Colombia, 1975-2012. En Garay, L. J. et al. (2014). *Minería en Colombia. Daños ecológicos y socio-económicos y consideraciones sobre un modelo minero alternativo*. Vol. 4. Contraloría General de la República. Bogotá, pp. 381-446.

¹⁰⁶ *Ibíd.*, p. 421.

¹⁰⁷ *Ibíd.*, p. 421.

conclusiones

El Grupo de Diálogo sobre Minería en Colombia (GDIAM) presenta en este documento una visión comprehensiva del tipo de minería que considera es necesaria, adecuada y deseable para el país. El informe parte de la base de que, en Colombia, ha habido, hay y habrá minería; por ello se invita a los colombianos a dejar de lado posiciones polarizadas y a unirse en un diálogo deliberativo nacional abierto, honesto, informado y de buena fe con el objetivo de construir una serie de cambios estructurales y de comportamiento, que son necesarios para que la minería pueda tener una contribución positiva en el desarrollo del país.

Como una de las bases para este diálogo, el GDIAM presenta una propuesta de tipología de la minería en Colombia que busca contribuir a un entendimiento más preciso de las diferentes formas que adopta esta actividad en el país, y a la necesidad de diseñar políticas públicas que respondan a dichas especificidades.

La visión de la minería presentada por el GDIAM está anclada en tres nociones fundamentales: la primera de ellas postula que la minería debe ser incluyente. En este sentido, el GDIAM reconoce las dificultades que el país ha tenido para garantizar que las comunidades impactadas de forma directa por los proyectos mineros sean consultadas y tenidas en cuenta de manera satisfactoria en todas las fases de los procesos de exploración y explotación de las actividades mineras. Por ello, el GDIAM hace énfasis en la importancia de que el Estado asuma de forma contundente la responsabilidad que tiene de implementar los procesos de consulta libre, previa e informada, lo que además constituye un derecho de las comunidades étnicas involucradas, e insta, tanto a dichas comunidades como a las empresas, a involucrarse en estos procesos de manera honesta, transparente y abierta. En este mismo sentido, el GDIAM propone el fortalecimiento de los espacios de participación ciudadana en torno a la actividad minera, pues entiende la importancia de garantizar un espacio para todas las comunidades afectadas o involucradas en los procesos de explotación minera.

El GDIAM también reconoce la importancia que tiene para el país el lograr encontrar un modelo de distribución de la renta minera que contribuya al bienestar de todos sus ciudadanos. Es decir que no solo se debe garantizar que el Estado reciba la contraprestación justa por el aprovechamiento de recursos naturales no renovables de los que es dueña la nación, sino que también, se debe desarrollar un modelo de distribución y uso de esas regalías que, aunque tenga en cuenta la necesidad de priorizar las necesidades de las comunidades afectadas de forma directa por los proyectos mineros, también apoye el mejoramiento de los niveles de vida de todos los colombianos. Igualmente, una minería incluyente debe contribuir a diversificar las actividades productivas en los territorios, al fortalecer su potencial económico.

En segundo lugar, el GDIAM considera que la minería debe ser resiliente; es decir, que las actividades extractivas deben dejar un impacto positivo neto en el sistema social, económico y ecológico. Teniendo en cuenta que hay unos costos inevitables en materia de medioambiente en la extracción minera, si estos impactos inmediatos y futuros son prevenidos, mitigados, restaurados o compensados debidamente a través de procesos que aseguren beneficios netos sociales, económicos y ambientales, la minería podría ser afín con la preservación y el fortalecimiento del entorno social, natural, económico y cultural en que se desarrolla, y proporcionar garantías acordes al interés de las futuras generaciones. Para ello, es indispensable que el país entienda la gestión ambiental de manera integral, y que se adopten todas las medidas necesarias para el cumplimiento de los estándares internacionales que han ayudado a que otros países logren tener una industria minera respetuosa e incluso constructiva de su entorno.

De forma complementaria es indispensable que la minería colombiana sea competitiva; es decir, que sea rentable en términos económicos, sociales y medioambientales. Esto significa, no solo que la industria pueda producir a precios comparables con respecto a los de otros países, sino también que cumpla con los estándares industriales y las mejores prácticas de relación con las comunidades y de gestión ambiental. También, es importante subrayar

que muchos de los componentes que hacen que un país sea competitivo en el mercado minero son también indispensables para su desarrollo y para la protección de sus ciudadanos, entre estos componentes podemos enunciar los siguientes: el establecimiento de instituciones fuertes y transparentes; la implementación de un sistema educativo de alto nivel; el aseguramiento de bajos índices corrupción y de altos niveles de seguridad física y jurídica; así como la implementación de un sistema macroeconómico estable, entre otros.

El documento elaborado por el GDIAM presenta una serie de propuestas específicas que abordan cada una de estas categorías, y, aunque muchas de ellas están dirigidas al Estado —a sus instancias nacionales, regionales y locales—, estas propuestas también involucran a las empresas privadas, a los mineros pequeños e informales, a las comunidades étnicas y campesinas, a la sociedad civil organizada y a la opinión pública en general. El GDIAM destaca que es responsabilidad del Estado generar una visión compartida sobre la minería de amplio alcance, y adoptar políticas públicas idóneas y eficientes para implementar dicha visión. Sin embargo, el GDIAM sabe que esta tarea será inútil si no se cuenta con el apoyo del sector empresarial; de los mineros pequeños, informales, artesanales y ancestrales; de las autoridades políticas locales; de las comunidades étnicas y campesinas; de la sociedad civil y de los ciudadanos colombianos en general.

Por esta razón, el GDIAM hace énfasis en algunos temas que son comunes a los tres componentes de la visión de minería:

En primer lugar, es indispensable que Colombia se embarque en la ejecución de un ordenamiento territorial progresivo, participativo y focalizado. Este primer elemento es indispensable para la construcción de una política minera a mediano y largo plazo, clara y ordenada, y que brinde seguridad a todos los involucrados.

En segundo lugar, el GDIAM aboga por un fortalecimiento de las instituciones estatales relacionadas con la minería, que permita la regulación, el control y la fiscalización efectiva de la actividad minera, de la renta minera y de su utilización. También es igual de importante el fortalecimiento de los canales de participación de las comunidades étnicas y campesinas, de las organizaciones de la sociedad civil y de la ciudadanía en general. Adicionalmente, es indispensable aprovechar al máximo la información y el conocimiento que proviene de la Academia para enriquecer la participación de todos los actores en estos procesos.

En tercer lugar, el GDIAM insta a trabajar para llenar los grandes vacíos de información pública, oportuna, veraz, detallada y desagregada sobre la minería, y que pueda ser consultada de manera gratuita y fácil por cualquier ciudadano interesado. El GDIAM ha encontrado que la falta de fuentes de información imparciales, técnicas y veraces dificulta la elaboración y adopción de políticas públicas a todos los niveles. Esto obstaculiza la participación eficaz de las comunidades en los procesos de consulta previa y otras instancias de participación; impide una estricta fiscalización del aprovechamiento de recursos naturales y de la recaudación y el uso de la renta minera; y ha propiciado buena parte de la desinformación y de la falta de claridad que ha sido frecuente en el debate sobre la minería en Colombia.

El GDIAM hace un llamado a que el país no posponga esta indispensable reflexión e invita de forma urgente a la implementación de recomendaciones como las planteadas. La disminución de los precios en el mercado internacional de minerales y las políticas de austeridad fiscal en el país, no deben ser una razón para posponer esa discusión. Por el contrario, se debe aprovechar esta coyuntura para avanzar con decisión en la construcción de una institucionalidad y una política minera que beneficien a todos los colombianos y que cuenten con una clara visión de futuro.

Finalmente, el GDIAM está convencido de que una política minera como la aquí descrita será un elemento fundamental en el proceso de construcción de paz en el que Colombia se ha embarcado. La problemática en torno a la actividad minera cruza de múltiples maneras el tema de la paz: desde la expansión de la actividad extractiva criminal, que se ha convertido en una gran fuente de ingresos ilícitos, de degradación del medioambiente y en un serio peligro para los mineros formales e informales y de la población en general; hasta la necesidad de lograr una inclusión efectiva y real de comunidades que hasta ahora han sido tradicionalmente excluidas de los procesos de toma de decisiones que afectan sus propias comunidades, sus territorios y sus culturas.

El funcionamiento del GDIAM ha sido, de alguna manera, un laboratorio que demuestra que, con el debido trabajo y voluntad, los colombianos, que tradicionalmente se han visto en orillas opuestas, pueden llegar a la construcción de posiciones consensuadas, pensadas no en el beneficio personal o sectorial, sino en el del país como un todo. El GDIAM espera que, tanto su metodología de trabajo como el resultado del proceso deliberativo y propositivo, sean una contribución a la construcción de una Colombia mejor.





anexo 1

METODOLOGÍA DE TRABAJO DEL GDIAM

El SSRC y la Fundación Ford convocaron a los miembros del GDIAM con el propósito de que estuviera representada la diversidad de intereses involucrados en la actividad extractiva. Como se señaló, estas personas convinieron desarrollar una conversación informada, privada y con vocación de incidencia pública.

Por conversación informada se entiende un diálogo basado en información fidedigna, comprensible, técnica, con carácter de evidencia y a disposición de todos los miembros del grupo. Por conversación privada se entiende que la existencia del grupo y sus reflexiones no se harán públicas hasta que este convenga el momento y la forma de dicha divulgación (*Chatham House Rules*). La citada privacidad no impide que los miembros del grupo expresen libre y públicamente sus opiniones a título personal, sin hacer referencia al GDIAM. Por conversación con vocación de incidencia pública se entiende la disposición del grupo a proponer algunos elementos de políticas de Estado y resaltar las bondades de las mismas, de manera que se procure su adopción en Colombia.

El método de trabajo convenido supone la construcción de acuerdos parciales que serán plasmados en un “documento de trabajo” para comentarios de los miembros del GDIAM. Dicho documento podrá ser revisado en la medida que la conversación avance, bajo la regla de que “nada está convenido hasta que todo esté acordado”.



anexo 2

PROPUESTA PARA LA CREACIÓN DE UNA AGENCIA PARA EL DIÁLOGO INTERCULTURAL

1. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS SOBRE LA CONVENIENCIA DE LA CREACIÓN DE UNA AGENCIA ESTATAL PARA EL DIÁLOGO INTERCULTURAL (ANDIN)

Introducción

Asegurar que el país cuente con una institucionalidad pública técnica, transparente y eficaz, capaz de garantizar el respeto de los derechos de la población en su conjunto y que todos los actores de la sociedad puedan representar sus intereses económicos, sociales y culturales es una de las claves hacia el desarrollo incluyente y sostenible de nuestro país.

Un desarrollo incluyente abarca más que la distribución equitativa de la renta económica. Considera también la participación efectiva de los distintos actores en el territorio para que se concilien las diferentes expectativas de un país multiétnico como Colombia. Para lograr esto último, es indispensable habilitar y fortalecer a los interlocutores sociales interculturales de tal manera que se encuentren en condiciones de representar eficazmente sus intereses en un diálogo simétrico, como también de supervisar que se cumplan las condiciones que en él se pacten.

El “Desarrollo Incluyente” busca igualmente lograr el crecimiento de manera armónica con el territorio y las culturas que habitan en él. Ello adquiere particular relevancia en las regiones en las que habitan pueblos indígenas y comunidades de afrocolombianos, para quienes el territorio constituye una garantía esencial para su existencia y supervivencia física y cultural.

Para viabilizar una política pública que logre los objetivos arriba descritos es necesario priorizar la institucionalidad pública con las capacidades y los recursos suficientes para que lidere el diálogo intercultural y con la sociedad civil en los territorios.

Propuesta

Colombia requiere una política pública de diálogo intercultural que armonice las relaciones entre las diferentes autoridades del gobierno central, regional y local en torno al objetivo de crear una interlocución de alto nivel con las diferentes comunidades étnicas presentes en nuestro país.

Dicho diálogo debe versar sobre aspectos del desarrollo, el medio ambiente y el territorio donde habitan las comunidades étnicas (indígenas, afros, raizales, palenqueras y rom). Debe ser un diálogo (“de saberes”) entre el Estado, las comunidades étnicas y el resto de actores sociales interesados (en particular la comunidad académica) sobre sus modelos de planes de vida, con el propósito de lograr acuerdos de convivencia entre culturas. Esto quiere decir convenir cómo las comunidades étnicas serán parte del desarrollo nacional, manteniendo su acervo cultural y, sobre todo, desarrollando soluciones que les permitan superar las condiciones de pobreza y discriminación que hoy las afectan. Un acuerdo de convivencia entre culturas debe evitar la centralidad de una sola postura cultural y dar la garantía de que no habrá criterios en los que una cultura determinada se imponga a otras; como también asegurar la legitimidad de los interlocutores, es decir, que efectivamente representen al grupo en cuestión.

El diálogo intercultural en forma oportuna, informada, transparente, responsable y de buena fe, aportaría a prevenir y compensar los eventuales impactos negativos de las actividades de desarrollo en las regiones, especialmente aquellas relacionadas con el sector minero energético, logrando así una sana convivencia intercultural en la búsqueda de un “futuro deseado compartido”. Ello, además, contribuiría a legitimar los procesos de participación ciudadana y de consulta de indígenas y afrodescendientes, con el consiguiente beneficio colectivo.

El diálogo intercultural debería desarrollarse primero a nivel regional e instaurarse –a ese nivel– como una práctica permanente, liderada y facilitada por el Estado. Este deberá ser el agente que garantice que dicho diálogo se está dando bajo las condiciones acordadas por todos los actores y las condiciones establecidas por la ley. Dicho diálogo debería conducir a acuerdos de valor compartido que den cuenta de los intereses de todas las partes.

Es en este sentido que se propone la creación de una Agencia Especializada en el Diálogo Intercultural, con autonomía administrativa y financiera, que disponga de la presencia territorial y los recursos suficientes para liderar un proceso informado y efectivo de diálogo nacional y regional y de consulta en torno a proyectos específicos, como también de la capacidad para coordinar a todas las instituciones públicas que deben ser parte de este proceso y del mismo modo gestione información fidedigna y comprensible sobre las principales preocupaciones de los diversos actores. Lo anterior sería un avance importante en la implementación de la institucionalidad que requiere el país en un escenario de construcción de paz y de inserción en el escenario internacional.

2. AGENCIAS ESTATALES COMO CATEGORÍA ADECUADA PARA ASEGURAR EL DIÁLOGO INTERCULTURAL

En desarrollo de las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 1444 de 2011 se crearon las “Agencias Estatales” como una nueva tipología de entidad pública del sector descentralizado por servicios de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional.

Esta nueva tipología está sustentada constitucional y legalmente en la facultad dada al Congreso de la República de crear otro tipo de entidades en desarrollo de la libre configuración del Legislador. Lo anterior con base en el Artículo 150, numeral 7, de la Constitución Política, según el cual corresponde al Congreso:

“Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica;...” (el subrayado es nuestro).

Dichas entidades gozan de personería jurídica pública, patrimonio propio y autonomía en su gestión y están facultadas para ejercer potestades administrativas en el cumplimiento de los programas correspondientes a las políticas públicas que desarrolle el Estado en el ámbito de sus competencias.

Las Agencias Estatales están dotadas de los mecanismos de autonomía funcional, responsabilidad por la gestión y control de resultados establecidos en esta Ley. Estas se rigen por la ley de su creación, por las normas especiales que se expidan para su funcionamiento y, supletoriamente, por las normas aplicables a las entidades de derecho público adscritas.

Sus principales características son:

- Personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y pertenencia a un sector administrativo acorde con la función que desarrollan.
- Carácter técnico especializado, por la naturaleza de las funciones que desarrollan.
- Régimen especial de nomenclatura y de remuneración, que viabilice salarios variables sujetos a resultados.
- Sus servidores, de acuerdo con la especialidad y nivel de confianza del cargo, se clasifican en su mayoría como empleados públicos de libre nombramiento y remoción. Los demás servidores tienen el carácter de empleados públicos de carrera, los cuales se rigen por las normas generales de carrera establecidas en la Ley 909 de 2004.
- El personal directivo debe cumplir el perfil que defina el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP).
- El director de la agencia es de libre nombramiento y remoción por parte del presidente de la República.
- El régimen de contratación es el general previsto en la Ley 80 de 1993 o el excepcional contemplado en la misma ley para varias entidades del Estado, el cual se aplicará por remisión.

En efecto, las Agencias Estatales son verdaderas autoridades públicas que ejercen las funciones, potestades, atribuciones y facultades que les atribuya la ley conforme a las reglas del derecho público.

Se recomienda que, para los fines propuestos, la Agencia Nacional para el Diálogo Intercultural (ANDIN) sea una Agencia Estatal.

3. IDENTIFICACIÓN DE LAS FACULTADES LEGALES NECESARIAS PARA LA CREACIÓN DE LA AGENCIA NACIONAL PARA EL DIÁLOGO INTERCULTURAL (ANDIN)

En principio, corresponde al Congreso la creación de las entidades de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional (Artículo 150, numeral 7).

No obstante, conforme al Artículo 150, numeral 10, el Congreso puede investir temporal y precisamente al Presidente de la República de facultades extraordinarias para la creación de una entidad administrativa del orden nacional.

Lo anterior ha sido ratificado por la Corte Constitucional en sentencia C-151 de 2004, mediante la cual declaró exequible el Artículo 1º del Decreto ley 1616 de 2003 y ratificó que el Presidente de la República, a través de facultades extraordinarias, puede crear entidades u organismos del orden nacional:

“De conformidad con lo expuesto, el Congreso de la República está facultado para crear y suprimir entidades y organismos públicos del nivel nacional, de manera directa y a través de una ley ordinaria (art. 150-7). Igualmente, está autorizado por la Constitución Política para delegar en el Presidente de la República competencia para tomar aquel tipo de decisiones, evento en el cual deberán atenderse las condiciones fijadas en el artículo 150 numeral 10 superior[2]. Es de resaltar que la Constitución consagra una cláusula de reserva de ley para la creación de entidades y organismos del orden nacional” (el subrayado es nuestro).

En consecuencia, el Gobierno deberá escoger cualquiera de las tres opciones que se indican a continuación para la creación de la Agencia Nacional para el Diálogo Intercultural:

- i. A través de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo (ley de categoría especial y que se encuentra actualmente en curso de elaboración); o,
- ii. A través de una ley de naturaleza ordinaria, la cual puede ser radicada por el Gobierno Nacional en cualquier momento; o,
- iii. A través de facultades extraordinarias que el Congreso puede atribuir al Presidente de la República¹⁰⁸, bien sea en la Ley del Plan o en una ley ordinaria.

En desarrollo de una técnica legislativa rigurosa y para que en el futuro no haya confusión o controversia en cuanto a las competencias relacionadas con la Agencia, se recomienda que en el acto de creación de esta se trasladen explícitamente las funciones que vendrían de otras entidades del Estado hacia la Agencia.

¹⁰⁸ Según el Artículo 150, numeral 10 de la C.N., “Corresponde al Congreso... 10. Revestir, hasta por seis meses, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje. Tales facultades deberán ser solicitadas expresamente por el Gobierno y su aprobación requerirá la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara. El Congreso podrá, en todo tiempo y por iniciativa propia, modificar los decretos leyes dictados por el Gobierno en uso de facultades extraordinarias. Estas facultades no se podrán conferir para expedir códigos, leyes estatutarias, orgánicas, ni las previstas en el numeral 20 del presente artículo, ni para decretar impuestos”.

4. ALTERNATIVAS DE UBICACIÓN (EN ORDEN DE PERTINENCIA) DENTRO DE LA ESTRUCTURA DEL ESTADO COLOMBIANO

Al tratarse de una autoridad de naturaleza administrativa del orden nacional, la ANDIN debe estar adscrita o vinculada a un sector de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional. En este sentido existen dos alternativas:

i. Entidad adscrita al Ministerio del Interior:

Teniendo en cuenta la misión política, los objetivos estratégicos y las funciones legalmente atribuidas al Ministerio del Interior¹⁰⁹, se recomienda que la ANDIN se encuentre adscrita al mismo.

En efecto, dicho ministerio tiene como misión ejercer la rectoría y la coordinación de las políticas públicas para el fortalecimiento de la democracia, la convivencia y la participación ciudadana, el disfrute de los derechos y libertades públicas y el ejercicio pleno del Estado Social de Derecho, así como liderar la articulación de políticas orientadas al fortalecimiento de la descentralización y ser interlocutor de los asuntos del Interior en lo atinente a las relaciones políticas dentro de la Nación, con el Congreso de la República, con las entidades territoriales y con los diferentes actores sociales, en lo que respecta al afianzamiento del Estado Social de Derecho en condiciones de respeto a los valores democráticos, la preservación del orden público interno y la solidaridad.

En cuanto a sus objetivos estratégicos, estos son los siguientes:

- Formular, coordinar y ejecutar la política pública, los planes, programas y proyectos en materia de derechos humanos y de derecho internacional humanitario.
- Trabajar en la integración de la Nación con las entidades territoriales y en seguridad y convivencia ciudadana, como también en asuntos étnicos y referentes a la comunidad Lesbiana, Gay, Bisexual, Transexual e Intersexual (LGBTI) y población vulnerable.
- Adelantar diversas actividades para fortalecer la democracia, la participación ciudadana, la acción comunal, la libertad de cultos, la consulta previa y los temas de derechos de autor y derechos conexos.
- Coordinar las relaciones entre la Rama Ejecutiva y la Rama Legislativa, para el desarrollo de la Agenda Legislativa del Gobierno Nacional.

Por todo lo anterior, desde el punto de vista misional y funcional es recomendable que la ANDIN pertenezca al Sector del Interior, en donde se encuentra actualmente ubicada la competencia de liderar el diálogo político con los grupos étnicos. La diferencia radicaría en que con una Agencia autónoma e independiente financiera y administrativamente (aunque no políticamente) la interlocución multicultural ganará estatus, visibilidad y estabilidad.

ii. Entidad adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE)

Teniendo en cuenta la prioridad que sería deseable que el actual Gobierno le atribuyese al diálogo con los grupos étnicos, sería conveniente que la ANDIN estuviese adscrita al DAPRE.

Vale la pena recordar que la misión del DAPRE es asistir al Presidente de la República en su calidad de Jefe de Gobierno, Jefe de Estado y Suprema Autoridad Administrativa, en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales y prestar el apoyo administrativo necesario para dicho fin.

Los siguientes hacen parte de los objetivos estratégicos del DAPRE:

- Garantizar que las prioridades del Gobierno se pongan en marcha y se ejecuten.
- Velar por un Sistema de Coordinación efectivo para la ejecución del Plan de Gobierno.
- Diseñar e implementar un Sistema de Gerencia que permita hacerle seguimiento a indicadores y metas para un monitoreo permanente y mejoramiento continuo.
- Proporcionar seguridad integral, apoyo logístico, cubrimiento y suministro informativo al presidente de la República y al vicepresidente y sus familias en desarrollo de sus funciones.
- Fortalecer la institucionalidad a través de mejores prácticas en la gestión de procesos administrativos, financieros, tecnológicos y de talento humano.

¹⁰⁹ Manual específico de funciones, requisitos y competencias laborales, Resolución No. 1725 de agosto 11 de 2011 (Por la cual se adopta el Manual específico de funciones, requisitos y competencias laborales para los empleos de la Planta de Personal del Ministerio de Interior).

Desde el punto de vista de estructura del Estado, históricamente el DAPRE se ha concentrado en ser una entidad relativamente pequeña (sin capacidad de ejecución) dedicada a apoyar administrativamente el ejercicio de las competencias del presidente.

No obstante de manera excepcional, en algunas oportunidades se ha considerado pertinente adscribir algunos programas estratégicos al DAPRE de manera temporal. Esto ha sucedido con los Planes de Consolidación, los Programas de Paz y Reintegración, la cooperación internacional, los proyectos sobre la mujer, la Agenda Nacional para la Competitividad, los programas de intervención en San Andrés o en Tumaco, el Programa de Lucha Contra la Corrupción, la Política Anticíclica, entre otros. Lo anterior, motivado más por la necesidad de enviar un mensaje de prioridad nacional al país y a la comunidad internacional, que en desarrollo de una lógica rigurosa de estructura de la administración pública. Todos estos temas podrían perfectamente asignarse a uno de los Ministerios del Gobierno, lo que casi siempre sucede una vez dichos programas maduran, se hacen sostenibles y requieren continuidad, momento en el cual deben hacer tránsito hacia la estructura ministerial correspondiente.

Es nuestro sentir, aunque el diálogo intercultural es un tema políticamente estratégico y de gran impacto nacional e internacional, quedaría mejor ubicado en el Ministerio del Interior por las razones expuestas en el numeral anterior.

5. NATURALEZA JURÍDICA, MISIÓN, FUNCIONES Y REGLAS DE FUNCIONAMIENTO BÁSICAS

i. Naturaleza jurídica: Se propone la creación de la Agencia Nacional para el Diálogo Intercultural (ANDIN), como una agencia estatal de naturaleza especial, del sector descentralizado de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, técnica y financiera, adscrita al Ministerio del Interior.

ii. Objetivo: La Agencia será la cabeza visible de la gestión y de la coordinación de las funciones públicas de cuyo correcto ejercicio depende la vigencia del principio constitucional que obliga al Estado a reconocer y proteger la diversidad étnica y cultural de la Nación¹¹⁰ y la entidad responsable de que se respete el derecho a la consulta previa y se mantengan procedimientos adecuados a los estándares mínimos para su protección cuando sea que vaya a realizarse un proyecto, obra o actividad capaz de impactar directamente los territorios que constituyen el hábitat de pueblos o comunidades étnicamente diferenciadas.

La ANDIN será, en síntesis, la responsable de que los derechos a la consulta previa¹¹¹, la autodeterminación, la pervivencia étnica y cultural, la salvaguarda en circunstancias de riesgo de extinción, la territorialidad y el autogobierno –y todos los que se derivan de estos–, sean garantizados como parte de la sostenibilidad del sistema jurídico, del modelo de desarrollo (incluyente) y de los proyectos que componen sus metas.

iii. Funciones: La existencia de esta Agencia obedece a la doble constatación según la cual:

- Existe un sector público transversal cuya misión es el diálogo intercultural entre el Estado y los pueblos étnicamente protegidos; y
- Urge estructurar una entidad que asegure, por una parte, la coordinación administrativa en el ejercicio de las competencias que no pueden centralizarse en una sola entidad, y por otra parte, la eficacia y eficiencia en la gestión de asuntos de los que dependen la realización efectiva de derechos fundamentales de pueblos indígenas y tribales y la consolidación de un modelo incluyente y sostenible de desarrollo.

En ese marco, la Agencia Nacional para el Diálogo Intercultural (ANDIN) tendrá dos ejes funcionales: el primero es el eje de coordinación para garantizar la adecuación y coherencia de la actividad administrativa entre las entidades del nivel nacional, y entre estas y las entidades territoriales; el otro gran eje contiene las funciones cuyo objeto es la gestión y garantía del derecho a la consulta previa y los demás derechos de los pueblos afrodescendientes, indígenas y tribales.

¹¹⁰ Artículo 7 de la Constitución Nacional.

¹¹¹ Artículo 76 de la Ley 99 de 1993 “Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables. Artículos 1 (4) (10) (12) (13), 2, 11, 13, 49, 50, 52, 69, 72 y 76. Ley 70 de 1993 y el artículo 330 de la Constitución Nacional.

Estos ejes funcionales estarán presentes en las competencias que se adjudicarán a las distintas subgerencias o departamentos de la Agencia y en sus respectivas direcciones, subdirecciones y grupos de trabajo.

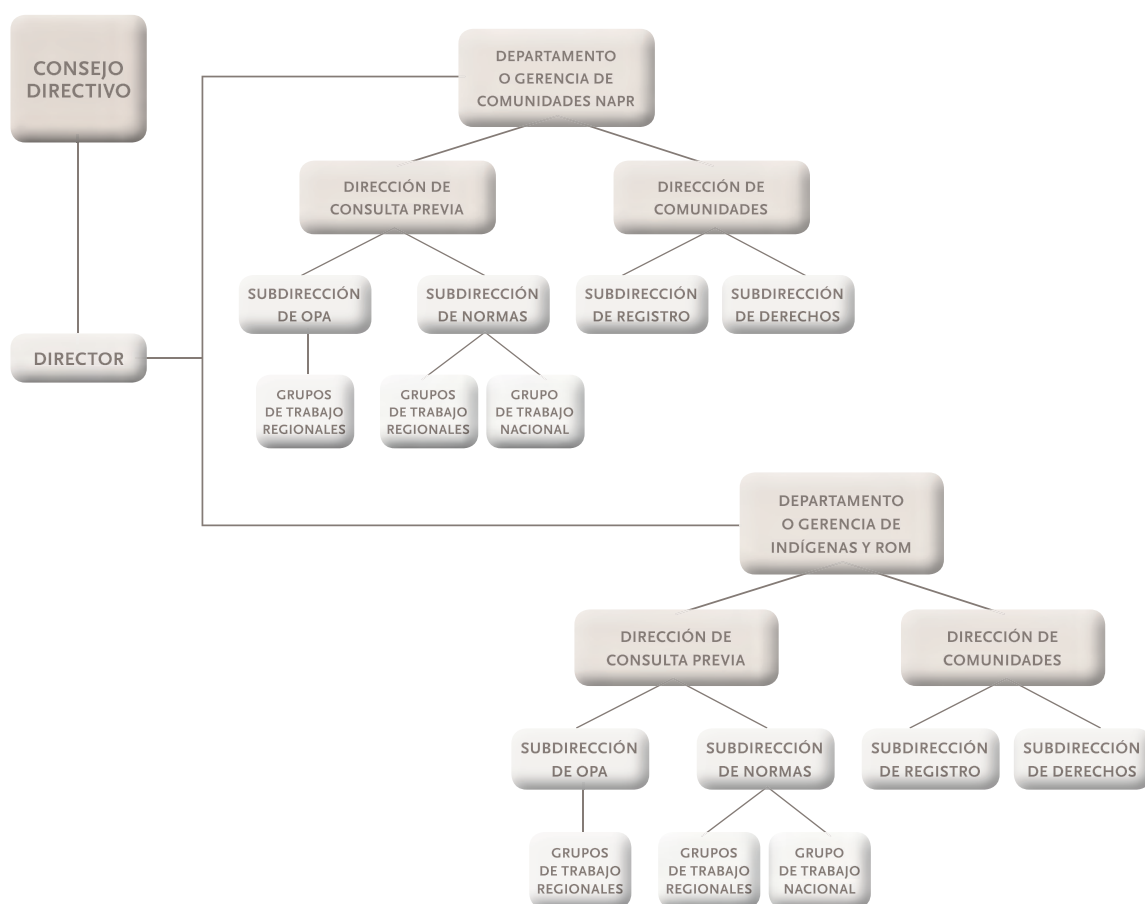
Los dos ejes funcionales se enmarcan en la Constitución y sus desarrollos. Así, en ejercicio de todas sus funciones, corresponde a la ANDIN garantizar una comunicación suficiente, oportuna y culturalmente adecuada con las comunidades y sus autoridades.

En ese marco, para resolver la limitación que aqueja las consultas de medidas legislativas o administrativas, la Agencia será la encargada de liderarlas en coordinación con la cartera que haya promovido la norma. Esta regla operará tanto para las consultas previas sobre normas legales y administrativas del nivel central, como para las del nivel descentralizado.

La Agencia verificará que todas las medidas y decisiones administrativas sean consultadas cuando corresponda, para evitar la sanción de nulidad prevista en el ordenamiento colombiano¹¹².

Esta Agencia, de otra parte, promoverá la unificación legislativa de los diversos sectores para que se adopten y respeten los mismos criterios y puedan garantizarse de forma normal los estándares mínimos con respecto a sujetos y territorios protegidos por el derecho a la consulta previa¹¹³.

ESTRUCTURA MISIONAL SUGERIDA¹¹⁴



¹¹² Artículo 46 de la Ley 1437 de 2011 Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo.

¹¹³ Por poner solo un ejemplo, la modificación del Código de Minas, que ya se está estudiando, para unificar criterios y mecanismos de protección para comunidades negras y para comunidades indígenas (actualmente estos son diferentes en perjuicio de las primeras). Dicha modificación podría referirse a los beneficios derivados de zonas mineras de comunidades negras o a las exigencias para que operen los derechos diferenciados de estas comunidades.

¹¹⁴ Esta propuesta no incluye la estructura interna de cada dirección, subdirección y grupo de trabajo.

En cuanto a las funciones específicas, la ANDIN tendrá funciones de coordinación (6.3.1.), funciones relacionadas con la consulta previa (6.3.2.) y funciones referentes a otros derechos (6.3.3.)¹¹⁵.

iv. Competencias de coordinación: Con el objetivo de garantizar la coherencia de la política del Estado y de su ejecución en cuanto al diálogo intercultural con las comunidades étnicas, la ANDIN tendrá las siguientes competencias:

Participación en mesas intersectoriales y comités¹¹⁶

1. Integrar la Comisión Técnica de Ley 70 cuando se convoque¹¹⁷.
2. Hacer parte del Consejo Directivo del Incoder¹¹⁸.
3. Participar en el Comité Intersectorial de Infraestructura de Proyectos PINES¹¹⁹.
4. Presidir el Consejo Directivo de la ANDIN a través de su director.
5. Participar en la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos Indígenas y en la Comisión Nacional de Territorios Indígenas¹²⁰ para asegurar que la información con que cuenta sobre priorización de adquisición de territorios sea oportuna y completa. La Agencia no tendrá capacidad decisoria en este foro.
6. La ANM invitará a la ANDIN a las mesas de diálogo regional sobre asuntos mineros siempre que en el orden del día se incluyan asuntos que afecten territorios indígenas o de comunidades negras y/o sus prácticas ancestrales o haya representantes de estas comunidades convocados.
7. La Agencia Nacional de Defensa Judicial del Estado consultará siempre a la ANDIN en los procesos domésticos, o de las jurisdicciones regional o universal, cuando se trate de asuntos relacionados con los pueblos indígenas o tribales¹²¹.

Coordinación interadministrativa multinivel¹²²

1. Facilitar los espacios y acompañar los procesos para que las autoridades ambientales competentes (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, Parques Nacionales, Corporaciones Autónomas Regionales, Concejos municipales o distritales, según el caso) adopten medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que estos habitan¹²³.
2. Recibir de parte del Incoder los informes sobre el cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad de los resguardos, que se entiende conforme a los usos, costumbres y cultura de sus integrantes¹²⁴.
3. Unificar y gestionar el sistema y condiciones de registro de los consejos comunitarios y las autoridades y asociaciones indígenas del país, así como centralizarlo mientras el proceso de consulta previa no se descentralice. Las gobernaciones recibirán la información en sus Secretarías del Interior y las transmitirán inmediatamente a la Agencia, quien realizará, manejará y certificará el registro único¹²⁵.

¹¹⁵ En el presente documento, se pretendió inventariar las tres competencias más importantes relacionadas con las comunidades étnicas que se encuentran dispersas en diferentes entidades o que deberían existir en una sola. En caso de acogerse la idea de crear la ANDIN, se deberá realizar un estudio técnico mucho más profundo, que diseñe una entidad administrativa cuya estructura responda a sus procesos misionales y a aquellos administrativos o de apoyo.

¹¹⁶ Estas serán funciones del director, seguramente.

¹¹⁷ Artículo 17 de la Ley 70 de 1993 “Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política. Artículos 1, 2, 7, 9 y 58”.

¹¹⁸ Artículo 6 del Decreto 3759 de 2009.

¹¹⁹ Conpes 3617 de 2013 y Decreto 2613 de 2013.

¹²⁰ Decreto 1397 de 1996.

¹²¹ Esta función será asumida por el despacho del director, desde donde se dará línea jurídica a toda la Agencia. Para el cumplimiento de la función se contará con insumos de las distintas direcciones y subdirecciones.

¹²² Estas serán funciones que debe asumir cada una de las subgerencias, desde el despacho del subgerente y en las distintas direcciones y subdirecciones.

¹²³ Artículo 7 de la Ley 21 de 1991.

¹²⁴ Artículo 87 de la Ley 160 de 1994.

¹²⁵ Esta función deberá asumirla la Subdirección de Registro de cada Dirección de Comunidades.

4. Presidir y gestionar una mesa de coordinación multinivel (entidades nacionales, departamentales y municipales) para asegurar la gestión efectiva y coordinada de asuntos interculturales enmarcados en lineamientos de política pública acordes con los estándares mínimos de protección de derechos y con los principios de eficacia y eficiencia que rigen la función pública¹²⁶.
5. Apoyarse en la Casa del Alcalde y el Gobernador del Ministerio del Interior.

v. Competencias en consulta previa: Se propone que la ANDIN ejerza en su integralidad las actuales competencias de la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior, más otras relacionadas con el tema que se encuentran en otras entidades o que refuerzan el ejercicio de esta responsabilidad, a saber:

1. Gestionar, coordinar y garantizar los procesos de consulta previa¹²⁷, observando los estándares internacionales y domésticos y siguiendo los procesos de la Directiva 010 de 2013 o del acto que haga sus veces.
2. Sistematizar la legislación, decretos, resoluciones, acuerdos y directivas, además de la jurisprudencia existente en materia de consulta previa, en un instrumento único que guíe su labor y permita el trazado lógico de una política pública que establezca y normalice el ejercicio de este derecho¹²⁸.
3. Ejercer con coherencia la iniciativa legislativa en las materias que le competen, según el instrumento jurídico único mencionado en el numeral anterior. Entre otras cosas, la Agencia deberá promover la tipificación de conductas sancionadas disciplinariamente relacionadas con la corrupción en los procesos de consulta previa y con la omisión de los deberes de los que depende su éxito.
4. Promover la exclusividad estatal¹²⁹ en la celebración de las consultas, liberando a los particulares de un deber que no les atañe y garantizando que en aras del equilibrio el presupuesto que financie los procesos y el valor de los acuerdos sea alimentado con recursos de los empresarios que se beneficiarán del proyecto.
5. Absorber en su integridad las competencias de la Dirección de Consulta Previa¹³⁰, en los siguientes términos:
 - 5.1. Dirigir en coordinación con las entidades y dependencias correspondientes los procesos de consulta previa de obras, proyectos o actividades¹³¹, así como para la adopción de medidas legislativas y administrativas¹³² del nivel nacional¹³³ y regional¹³⁴.
 - 5.2. Dirigir la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas del Gobierno Nacional en materia de consulta previa y determinar su procedencia y oportunidad de acuerdo con el protocolo adoptado en la Directiva Presidencial N°10 de 2013 (o del acto administrativo que haga sus veces) y con las líneas dinámicas de la jurisprudencia nacional y regional.

126 Esta función deberá asumirla la Subdirección de Derechos de cada Dirección de Comunidades.

127 El artículo 6 de la Ley 21 de 1991, por la cual se aprueba el Convenio No. 169 de 1987 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales.

128 Esta función debería asumirla la Dirección.

129 Siguiendo el modelo de la ley de infraestructura.

130 La Agencia debería tener dentro de su estructura una dirección de consulta previa para OPA y otra para normas. Dentro de esta última debería tener una subdirección para normas del nivel nacional y otra para normas departamentales y municipales. Ambas direcciones (la de OPA y la de las normas en su subdirección a nivel departamental y municipal) deben tener grupos de trabajo regionales que permitan el control de todas las consultas pero que especialicen al personal en los asuntos regionales específicos y en los rasgos culturales de las comunidades. Esto además permite que se tejan relaciones de confianza mediante la permanencia y experiencia de los funcionarios.

131 Esta función la deben asumir las Direcciones de Consulta previa mediante sus subdirecciones de OPA. Así sucederá con todas las funciones relacionadas con Obras Proyectos o Actividades.

132 Esta función será asumida por las Direcciones de Consulta previa mediante sus subdirecciones de normas, y sus grupos de trabajo regionales.

133 Esta función será asumida por las Direcciones de Consulta Previa mediante sus Subdirecciones de Normas.

134 Esta función será asumida por las Direcciones de Consulta Previa mediante sus Subdirecciones de Normas.

- 5.3. Cumplir con la función de *certificación de presencia de comunidades étnicas*¹³⁵ de acuerdo con los protocolos internos, con la colaboración de las entidades del nivel nacional y local¹³⁶, velando por la observación de los estándares nacionales e internacionales de protección de la noción de territorialidad étnica. Esta función incluye el proceso de verificación y actualización de cartografía cuando así se requiera.
- 5.4. Una vez certificada la presencia de comunidades étnicas en la zona de influencia del POA, y previo a iniciar el contacto con ellas, la Agencia podrá realizar una reunión de coordinación entre las distintas entidades públicas y organizaciones involucradas con el fin de determinar el plan de trabajo y de optimizar los recursos para la realización de la consulta¹³⁷.
- 5.5. Si se trata de un proyecto PINES, la coordinación la dirigirá el gerente del comité técnico del sector correspondiente junto con la ANDIN.
- 5.6. Verificar, antes del inicio de cualquier proceso de consulta previa, en las Subgerencias de Asuntos Indígenas y Rom, y de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras¹³⁸, los registros actualizados de la representación legal de las autoridades de los grupos étnicos y conformación legítima de los espacios de concertación propios de cada uno de ellos.
- 5.7. Consolidar y actualizar la información sobre los procesos de consulta y los trámites de verificación, así como promover el conocimiento y difusión de los mismos y de su marco jurídico, por los medios que determine el consejo directivo de la Agencia.
- 5.8. Realizar las convocatorias, dirigir y liderar las reuniones de consulta previa, garantizar la participación de todos los sujetos involucrados y buscar la suscripción de acuerdos entre las autoridades, los responsables de los OPA (obras, proyectos y actividades) y las comunidades étnicas.

En caso que el proceso de consulta previa no haya podido realizarse en un tiempo razonable¹³⁹ y que se considere que el mismo está siendo utilizado para obstaculizar o dilatar la ejecución de medidas legítimas, la ANDIN decidirá los asuntos de fondo y dará por surtido el proceso.
- 5.9. Si durante el desarrollo de la consulta surgen temas que requieren tratamiento especializado de una autoridad no convocada por la Agencia, esta podrá citarla para que intervenga en las discusiones¹⁴⁰.

No obstante, si los temas a que se refiere el inciso anterior son ajenos al objeto de la consulta, la Agencia podrá remitirlos a las autoridades competentes para que estas presten el apoyo correspondiente.
- 5.10. Integrar el comité de seguimiento junto con el ejecutor del proyecto, los organismos de control, autoridades ambientales y los representantes de las comunidades, entre otros que variarán según el caso¹⁴¹.
- 5.11. Elaborar estrategias de corto y largo plazo para el manejo de crisis sociales en el entorno de las comunidades y minorías étnicas en las que se desarrollan las consultas previas, en coordinación con las demás dependencias o entidades competentes.
- 5.12. Proponer proyectos de ley, actos o cualquier reforma normativa, así como efectuar el análisis normativo y jurisprudencial en materias de su competencia.

¹³⁵ Artículo 6 del Decreto 2613 de 2013.

¹³⁶ Artículo 7 del Decreto 2613 de 2013.

¹³⁷ Artículo 9 del Decreto 2613 de 2013 y Directiva 10 de 2013.

¹³⁸ La Agencia debe mantener esas dos subgerencias como grandes ejes del diálogo con las autoridades de cada uno de los pueblos, comunidades y organizaciones de base. Las comunidades indígenas y las comunidades negras han estructurado sus formas de gobernarse por vías muy diferentes que no pueden ser manejadas homogéneamente. Tal vez debe haber dos grandes departamentos dentro de la agencia, uno afro y uno indígena y rom. Dentro de ellos debe estructurarse toda la institucionalidad de la consulta previa en paralelo, idéntico para ambos en la forma pero consultando demanda de servicios a la hora de dotarlos de personal (tanto para la cantidad como para la cualificación). Es decir, cada Departamento tendría distintas direcciones: (i) Comunidades: Subdirección de Registro de Comunidades y Autoridades; Subdirección de Derechos (planes de vida, medidas para pueblos en riesgo de extinción, diseño de rutas étnicas, planes de salvaguarda, etc.) (ii) Consulta previa: Subdirección de OPA con sus grupos de trabajo por regiones. Subdirección de normas: con un grupo de trabajo nacional y grupos por regiones.

¹³⁹ Según los criterios aceptados por el ordenamiento jurídico (normas y jurisprudencia) aplicable a la materia.

¹⁴⁰ Decreto 2613 de 2013.

¹⁴¹ Decreto 2613 de 2013.

5.13. Atender las peticiones y consultas relacionadas con asuntos de su competencia.

Además, la Agencia contará con las siguientes facultades sancionatorias:

5.14. La Agencia promoverá ante la jurisdicción competente la declaratoria de nulidad de los actos administrativos que deberían haberse consultado.

5.15. La Agencia deberá vigilar el proceso y el cumplimiento de los acuerdos de consulta previa, sancionar con multas a los particulares que incurran en actos de corrupción o promuevan su incumplimiento e iniciar los procesos disciplinarios o penales contra cualquier funcionario público que tenga responsabilidad por esas omisiones o actos de corrupción.



vi. Competencias referentes a otros derechos: Con respecto a los demás derechos relacionados con la interculturalidad, diferentes a la consulta previa, la ANDIN deberá:

1. Sistematizar la legislación, decretos, resoluciones, acuerdos y directivas, además de la jurisprudencia existente en cada área del diálogo y gobierno intercultural¹⁴² en un instrumento único organizado por bloques temáticos, que guíe su labor y permita el trazado lógico de una política pública que establezca y normalice el ejercicio de estos derechos¹⁴³.

La producción de ese instrumento único permitirá a la Agencia ejercer con coherencia su iniciativa legislativa en las materias que le competen.

2. Absorber las funciones de la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras y en cabeza de su Subgerencia de Comunidades NAPR en los siguientes términos¹⁴⁴:

- 2.1. Formular y apoyar el seguimiento de la política pública orientada al reconocimiento, protección y desarrollo de la diversidad étnica y cultural de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras que vele por su integridad y promueva sus derechos.

- 2.2. Diseñar programas de asistencia técnica y social de apoyo a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

- 2.3. Coordinar interinstitucionalmente la realización de los espacios de participación para las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras previstos por ley y promover la participación de las organizaciones y autoridades que los representan.

- 2.4. Diseñar y ejecutar programas y proyectos de fortalecimiento de los procesos organizacionales de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

- 2.5. Llevar el registro único nacional de los consejos comunitarios, organizaciones de base, y representantes de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

- 2.6. Propender por la conservación de las costumbres y la protección de conocimientos tradicionales, en coordinación con las entidades y organismos competentes.

- 2.7. Promover con los diferentes niveles del Gobierno la incorporación de un enfoque que reconozca positivamente las diferencias en políticas, planes, programas y proyectos especiales sectoriales para las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

- 2.8. Prestar asesoría a las gobernaciones y alcaldías para la debida atención a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

- 2.9. Promover la resolución de conflictos de conformidad con los usos y costumbres de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

- 2.10. Promover en coordinación con el Sistema Nacional Ambiental la formulación de agendas ambientales conjuntas con las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

- 2.11. Atender las peticiones y consultas relacionadas con asuntos de su competencia.

- 2.12. Las demás funciones asignadas que correspondan a la naturaleza de la Dirección.

3. La Agencia absorberá las funciones de la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías en los siguientes términos y en cabeza de su Subgerencia de Indígenas y Rom¹⁴⁵:

- 3.1. Realizar estudios etnológicos¹⁴⁶ a fin de establecer si los grupos que se reivindican como indígenas constituyen una comunidad o parcialidad indígena, y preparar los respectivos conceptos.

¹⁴² Hay que pensar en todo lo relacionado con titulación, ampliación y saneamiento de territorios, educación multicultural, sistema de salud, espacios o instancias permanentes de diálogo o concertación y cuotas de igualdad, entre otros.

¹⁴³ Esta función deberá asumirla el despacho del director.

¹⁴⁴ Decreto 2893 de 2011.

¹⁴⁵ Decreto 2893 de 2011.

¹⁴⁶ Esta función debe asumirla la Subdirección de Registro y para su cumplimiento los equipos deberían integrar personas indígenas de la etnia estudiada al menos de manera provisional para cada estudio.

- 3.2. Realizar las acciones necesarias para gestionar las peticiones, requerimientos y consultas relacionadas con comunidades indígenas y rom¹⁴⁷.
- 3.3. Registrar y certificar a las asociaciones y autoridades indígenas atendiendo la normatividad vigente¹⁴⁸.
- 3.4. Coordinar interinstitucionalmente la realización de los espacios de participación para los pueblos indígenas previstos por la ley y promover la participación de las organizaciones y autoridades que los representen¹⁴⁹.
- 3.5. Asesorar, elaborar y proponer la formulación de la política pública en beneficio de los pueblos indígenas y rom en el marco de la defensa, apoyo, fortalecimiento y consolidación de sus derechos étnicos y culturales¹⁵⁰.
- 3.6. Diseñar programas de asistencia técnica, social y de apoyo para las comunidades indígenas y rom¹⁵¹.
- 3.7. Coordinar interinstitucionalmente el diálogo político previsto por la ley con los pueblos indígenas y rom y promover la participación de las organizaciones y autoridades que los representen¹⁵².
- 3.8. Coordinar con las instituciones gubernamentales la elaboración, ejecución y seguimiento de las políticas públicas dirigidas a comunidades indígenas, minorías y rom¹⁵³.
- 3.9. Llevar el registro de los censos de población de comunidades indígenas, de los resguardos indígenas y las comunidades reconocidas, de las autoridades tradicionales indígenas reconocidas por la respectiva comunidad y de las asociaciones de autoridades tradicionales o cabildos indígenas y su actualización¹⁵⁴.
- 3.10. Llevar el registro de los censos de población, autoridades tradicionales reconocidas por la respectiva comunidad y asociaciones del pueblo rom¹⁵⁵.
- 3.11. Diseñar y ejecutar programas y proyectos de fortalecimiento de los procesos organizacionales de las comunidades indígenas y rom¹⁵⁶.
- 3.12. Promover la resolución de conflictos de conformidad con los usos y costumbres de las comunidades indígenas y rom¹⁵⁷.
- 3.13. Promover acciones con enfoque diferencial, orientadas a atender la población indígena y rom y la formulación de acciones conjuntas integrando a otras entidades estatales¹⁵⁸.
- 3.14. Prestar asesoría a las gobernaciones y alcaldías municipales para la debida atención a las comunidades indígenas¹⁵⁹.
- 3.15. Promover en coordinación con el Sistema Nacional Ambiental la formulación de agendas ambientales conjuntas con las comunidades indígenas y rom¹⁶⁰.

147 Esta función la debe asumir la Subdirección de Derechos.

148 Esta función debe asumirla la Subdirección de Registro y para su cumplimiento los equipos deberían integrar personas indígenas de la etnia estudiada al menos de manera provisional para cada estudio.

149 Esta función la debe asumir la Subdirección de Derechos.

150 Esta función la debe asumir la Subdirección de Derechos.

151 Esta función la debe asumir la Subdirección de Derechos.

152 Esta función la debe asumir la Subdirección de Derechos.

153 Esta función la debe asumir la Subdirección de Derechos.

154 Esta función debe ser asumida por la Subdirección de Registro.

155 Esta función debe ser asumida por la Subdirección de Registro.

156 Esta función debe ser asumida por la Subdirección de Derechos.

157 Esta función debe ser asumida por las dos Subdirecciones (de Derechos y de Registro) según su contenido, de manera que si se trata de asuntos relacionados con elección de autoridades o registro de asociaciones, consejos comunitarios u otras organizaciones, debe asumir la Subdirección de Registro. En los demás casos, la Subdirección de Derechos.

158 Esta función debe ser asumida por la Subdirección de Derechos.

159 Esta función debe ser asumida por la Subdirección de Derechos.

160 Esta función debe ser asumida por la Subdirección de Derechos.

3.16. Proponer proyectos de ley o de actos legislativos, así como efectuar el análisis normativo y jurisprudencial por instrucción de la Dirección en la materia de su competencia¹⁶¹.

3.17. Atender las peticiones y consultas relacionadas con asuntos de su competencia.

3.18. Las demás funciones asignadas que corresponden a la naturaleza de la dependencia.

vii. Reglas de funcionamiento básicas: Tal y como se ha indicado anteriormente, de ser aprobada la actual propuesta, se requiere un estudio técnico en el que se expliquen y diseñen la estructura administrativa de la ANDIN, así como sus reglas de funcionamiento desde el punto de vista legal.

En todo caso, a título meramente enunciativo, consideramos que dichas reglas deben asegurar las siguientes características:

- Personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio.
- Carácter técnico especializado por la naturaleza de las funciones que desarrollan y el perfil de los funcionarios que la componen.
- Régimen especial de nomenclatura y de remuneración que viabilice salarios variables sujetos a resultados.
- Sus servidores, de acuerdo con la especialidad y nivel de confianza del cargo, se clasificarían en su mayoría como empleados públicos de libre nombramiento y remoción y los demás servidores podrían tener el carácter de empleados públicos de carrera, los cuales se regirían por las normas generales de carrera establecidas en la Ley 909 de 2004.
- La Dirección Ejecutiva de la Agencia debería estar a cargo de un director nombrado por el consejo directivo para un período fijo y con un régimen de inhabilidades e incompatibilidades que garantice su total independencia.
- El consejo directivo estaría integrado por los ministros del Interior (quien lo preside), de Minas y Energía, de Ambiente, de Agricultura y de Transporte, un representante de las comunidades indígenas (elegido por la mesa permanente de concertación) y un representante de las comunidades afrodescendientes (elegido por la Anafo). El principio de asistencia es la indelegabilidad, salvo para los ministros por causas excepcionales, quienes solo podrán delegar en sus respectivos viceministros.
- El régimen de contratación debería ser uno excepcional (diferente al de la Ley 80) contemplado en la misma ley y que garantice la suficiente transparencia y flexibilidad para que la entidad disponga de los instrumentos necesarios que le permitan actuar eficientemente en los territorios.

6. POSIBLES FUENTES DE FINANCIACIÓN (EN ORDEN DE PERTINENCIA) PARA LA CORRECTA PRESTACIÓN DE SUS SERVICIOS, PROPUGNANDO LA MAYOR AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA QUE EL ORDENAMIENTO COLOMBIANO PERMITA

En cuanto al patrimonio y recursos de la ANDIN, se proponen los siguientes:

- 1.** Los aportes que reciba del Presupuesto General de la Nación.
- 2.** Los bienes, derechos y recursos que la Nación y las entidades descentralizadas territorialmente, de cualquier orden, le transfieran a cualquier título.
- 3.** Las contribuciones que la ANDIN reciba por concepto de la prestación de los servicios de certificación de la existencia de comunidades, de consulta previa o de cualquier otro servicio que entre dentro de su ámbito de competencia legal.
- 4.** Los recursos que reciba por concepto de cualquier otra contribución, compensación o contraprestación.
- 5.** Los recursos que reciba por concepto de regalías. En efecto, se propone que un porcentaje determinado de las regalías sea dirigido a la financiación de la institucionalidad encargada del diálogo intercultural en Colombia.

¹⁶¹ Esta función debería ser asumida por el despacho de la Subgerencia.



anexo 3

INDICADORES DE LA GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE MEMORIAS DE SOSTENIBILIDAD E INDICADORES SUPLEMENTARIOS PARA EL SECTOR DE LA MINERÍA Y METALES GLOBAL REPORTING INITIATIVE (GRI) - VERSIONES G4¹⁶²

Nota:

Los indicadores para el sector de la minería y metales del “Suplemento Sectorial Minería del GRI” aparecen en rojo.

El GDIAM clasifica los siguientes indicadores bajo los tres elementos que caracterizan su visión de la minería en Colombia: incluyente, resiliente y competitiva¹⁶³.

MINERÍA COMPETITIVA

Dimensión económica

Indicadores de Desempeño Económico

Desempeño económico

- **EC1: Valor económico directo generado y distribuido, incluyendo:**

Valor económico directo generado:

- Ingresos;

Valor económico distribuido:

- Gastos operativos;
- Sueldos y prestaciones de los empleados;
- Pagos a los proveedores de capital;
- Pagos a los gobiernos (por país); e
- Inversiones en comunidades;

Valor económico retenido (según la fórmula «Valor económico directo generado» menos «Valor económico distribuido»).

- **EC2: Consecuencias económicas y otros riesgos y oportunidades para las actividades de la organización que se derivan del cambio climático**
- **EC3: Cobertura de las obligaciones de la organización derivadas de su plan de prestaciones**
- **EC4: Ayudas económicas otorgadas por entes del gobierno**

Presencia en el mercado

- **EC5: Relación entre el salario inicial desglosado por sexo y el salario mínimo local en lugares donde se desarrollan operaciones significativas**
- **EC6: Porcentaje de altos directivos procedentes de la comunidad local en lugares donde se desarrollan operaciones significativas**

Consecuencias económicas indirectas

- **EC7: Desarrollo e impacto de la inversión en infraestructuras y los tipos de servicios**
- **EC8: Impactos económicos indirectos significativos y alcance de los mismos**

Prácticas de adquisición

- **EC9: Porcentaje del gasto en los lugares con operaciones significativas que corresponde a proveedores locales**

¹⁶² La Guía para la Elaboración de Memorias de Sostenibilidad está disponible en: <https://www.globalreporting.org/resourcelibrary/Spanish-G4-Part-One.pdf> y el Suplemento para el Sector de la Minería y Metales está disponible en: <https://www.globalreporting.org/resourcelibrary/GRI-G4-Mining-and-Metals-Sector-Disclosures.pdf>.

¹⁶³ La visión que propone el GDIAM de la minería en Colombia se aborda de forma completa en la primera publicación del Grupo, en el capítulo titulado “Una visión sobre la minería en Colombia”.

MINERÍA RESILIENTE

Dimensión ambiental

Indicadores de Desempeño Ambiental

Materiales

- EN1: Materiales por peso o volumen
- EN2: Porcentaje de los materiales utilizados que son materiales reciclados

Energía

- EN3: Consumo energético interno
- EN4: Consumo energético externo
- EN5: Intensidad energética
- EN6: Reducción del consumo energético
- EN7: Reducciones de los requisitos energéticos de los productos y servicios

Agua

- EN8: Captación total de agua según la fuente
- EN9: Fuentes de agua que han sido afectadas significativamente por la captación de agua
- EN10: Porcentaje y volumen total de agua reciclada y reutilizada

Biodiversidad

- EN11: Instalaciones operativas propias, arrendadas, gestionadas que sean adyacentes, contengan o estén ubicadas en áreas protegidas y áreas no protegidas de gran valor para la biodiversidad
- EN12: Descripción de los impactos más significativos en la biodiversidad de áreas protegidas o áreas de alto valor en términos de diversidad biológica no protegidas que se derivan de las actividades, los productos y los servicios
 - ♦ **MM1:** Cantidad de tierra (en propiedad, arrendada o administrada para actividades de producción o de extracción) que ha sido perturbada o rehabilitada (en hectáreas)
- EN13: Hábitats protegidos o restaurados
- EN14: Número de especies incluidas en la Lista Roja de la UICN y en listados nacionales de conservación cuyos hábitats se encuentran en áreas afectadas por las operaciones, según el nivel de peligro de extinción de la especie
 - ♦ **MM2:** El número y porcentaje total de sitios identificados que requieren planes de manejo de la biodiversidad de acuerdo con los criterios establecidos, y el número (porcentaje) de esos sitios con planes en marcha

Emisiones

- EN15: Emisiones directas de gases de efecto invernadero (Alcance 1)
- EN16: Emisiones indirectas de gases de efecto invernadero al generar energía (Alcance 2)
- EN17: Otras emisiones indirectas de gases de efecto invernadero (Alcance 3)
- EN18: Intensidad de las emisiones de gases de efecto invernadero
- EN 19: Reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero
- EN 20: Emisiones de sustancias que agotan el ozono
- EN21: NOX, SOX, y otras emisiones atmosféricas significativas

Efluentes y residuos

- EN22: Vertimiento total de aguas, según su naturaleza y destino
- EN23: Peso total de residuos gestionados, según tipo y método de tratamiento
- EN24: Número total y volumen de los derrames accidentales más significativos
 - ♦ **MM3:** Cantidad total de material de recubrimiento, roca, relaves, lodo y sus riesgos asociados
- EN25: Peso de los residuos transportados, importados, exportados o tratados que se consideran peligrosos en virtud de los anexos I, II, III Y VIII del Convenio de Basilea y porcentaje de residuos transportados internacionalmente
- EN26: Identificación, tamaño, estado de protección y valor de biodiversidad de los masas de agua y los hábitats relacionados afectados significativamente por vertidos y escorrentía procedentes de la organización

Productos y servicios

- EN27: Mitigación del impacto ambiental de los productos y servicios
- EN28: Porcentaje de productos vendidos, y sus materiales de embalaje, que se recuperan al final de su vida útil, desglosado por categoría

Cumplimiento regulatorio

- EN29: Valor monetario de las multas significativas y número de sanciones no monetarias por incumplimiento de la legislación y la normativa ambiental

Transporte

- EN30: Impactos ambientales significativos del transporte de productos y otros bienes y materiales utilizados para las actividades de la organización, así como del transporte de personal

General

- EN31: Desglose de los gastos e inversiones para la protección del medio ambiente

Evaluación ambiental de los proveedores

- EN32: Porcentaje de nuevos proveedores que se examinaron en función de criterios ambientales
- EN33: Impactos ambientales negativos significativos, reales y potenciales, en la cadena de suministro y medidas al respecto

Mecanismos de reclamación ambiental

- EN34: Número de reclamaciones ambientales que se han presentado, abordado y resuelto mediante mecanismos formales de reclamación

MINERÍA INCLUYENTE

Dimensión social

Indicadores - Subcategoría: Prácticas laborales y trabajo digno

Empleo

- LA1: Número y tasa de contrataciones y rotación media de empleados, desglosados por grupo etario, por sexo y por región
- LA2: Prestaciones sociales para los empleados a jornada completa que no se ofrecen a los empleados temporales o a media jornada, desglosadas por ubicaciones significativas de actividad
- LA3: Índices de reincorporación al trabajo y de retención tras el permiso por maternidad o paternidad, desglosados por sexo

Relaciones entre los trabajadores y la dirección

- LA4: Plazos mínimos de preaviso de cambios operativos y posible inclusión de estos en los convenios colectivos
♦ MM4: Número de huelgas en el periodo reportado que exceden la duración de una semana, por país

Aspecto: Salud y seguridad en el trabajo

- LA5: Porcentaje de trabajadores que está representado en comités formales de salud y seguridad conjuntos para dirección y empleados, establecidos para ayudar a controlar y asesorar sobre programas de salud y seguridad en el trabajo
- LA6: Tipo y tasa de lesiones, enfermedades profesionales, días perdidos, absentismo y número de víctimas mortales relacionadas con el trabajo por región y por sexo
- LA7: Trabajadores cuya profesión tiene una incidencia o un riesgo elevados de enfermedad
- LA8: Asuntos de salud y seguridad cubiertos en acuerdos formales con sindicatos

Capacitación y educación

- LA9: Promedio de horas de capacitación anuales por empleado, desglosado por sexo y por categoría laboral
- LA10: Programas de gestión de habilidades y formación continua que fomentan la empleabilidad de los trabajadores y les ayudan a gestionar el final de sus carreras profesionales
- LA11: Porcentaje de empleados que reciben evaluaciones regulares del desempeño y de desarrollo profesional, desglosado por sexo y por categoría profesional

Diversidad e igualdad de oportunidades.

- LA12: Composición de los órganos de gobierno y desglose de la plantilla por categoría profesional y sexo, edad, pertenencia a minorías y otros indicadores de diversidad

Igualdad de retribución entre mujeres y hombres

- LA13: Relación entre el salario base de los hombres con respecto al de las mujeres, desglosada por categoría profesional y por ubicaciones significativas de actividad

Evaluación de las prácticas laborales de los proveedores

- LA14: Porcentaje de nuevos proveedores que se examinaron en función de criterios relativos a las prácticas laborales

- LA15: Impactos significativos, reales y potenciales, de las prácticas laborales en la cadena de suministro, y medidas al respecto

Mecanismos de reclamación sobre las prácticas laborales

- LA16: Número de reclamaciones sobre prácticas laborales que se han presentado, abordado y resuelto mediante mecanismos formales de reclamación

MINERÍA INCLUYENTE

Dimensión social

Indicadores - Subcategoría: Derechos Humanos

Inversión

- HR1: Número y porcentaje de contratos y acuerdos de inversión significativos que incluyen cláusulas de derechos humanos o que han sido objeto de análisis en materia de derechos humanos
- HR2: Horas de formación de los empleados sobre políticas y procedimientos relacionados con aquellos aspectos de los derechos humanos relevantes para sus actividades, incluido el porcentaje de empleados capacitados

No discriminación

- HR3: Número de casos de discriminación y medidas correctivas adoptadas

Libertad de asociación y negociación colectiva

- HR4: Identificación de centros y proveedores en los que la libertad de asociación y el derecho de acogerse a convenios colectivos pueden infringirse o estar amenazados, y medidas adoptadas para defender estos derechos

Trabajo infantil

- HR5: Identificación de centros y proveedores con un riesgo significativo de casos de explotación infantil, y medidas adoptadas para contribuir a la abolición de la explotación infantil

Trabajo forzoso

- HR6: Centros y proveedores significativos con un riesgo significativo de ser origen de episodios de trabajo forzoso, y medidas adoptadas para contribuir a la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso

Medidas de Seguridad.

- HR7: Porcentaje del personal de seguridad que ha recibido capacitación sobre las políticas o los procedimientos de la organización en materia de derechos humanos relevantes para las operaciones

Derechos de la población indígena

- HR8: Número de casos de violación de los derechos de los pueblos indígenas y medidas adoptadas
- MM5: Número total de operaciones que tienen lugar en territorios de pueblos indígenas o adyacentes, y número y porcentaje de operaciones o de acuerdos formales con pueblos indígenas o comunidades

Evaluación

- HR9: Número y porcentaje de centros que han sido objeto de exámenes o evaluaciones de impactos en materia de derechos humanos

Evaluación de los proveedores en materia de derechos humanos

- HR10: Porcentaje de nuevos proveedores que se examinaron en función de criterios relativos a los derechos humanos
- HR11: Impactos negativos significativos en materia de derechos humanos, reales y potenciales, en la cadena de suministro y medidas adoptadas

Mecanismos de reclamación en materia de derechos humanos

- HR12: Número de reclamaciones sobre derechos humanos que se han presentado, abordado y resuelto mediante mecanismos formales de reclamación

MINERÍA INCLUYENTE

Dimensión social

Indicadores – Subcategoría: Sociedad

Comunidades locales

- SO1: Porcentaje de operaciones donde se han implantado programas de desarrollo, evaluaciones de impactos y participación de la comunidad local
- SO2: Centros de operaciones con efectos negativos significativos, reales o potenciales, sobre las comunidades locales
 - ◊ MM6: Número y descripción de los conflictos significativos relacionados con el uso del suelo y los derechos consuetudinarios de las comunidades locales y los pueblos indígenas
 - ◊ MM7: Medida en que se utilizaron los mecanismos de reclamación para resolver los litigios relacionados con el uso del suelo, los derechos consuetudinarios de las comunidades locales y los pueblos indígenas, y los resultados

Corrupción

- SO3: Número y porcentaje de centros en los que se han evaluado los riesgos relacionados con la corrupción y riesgos significativos detectados
- SO4: Políticas y procedimientos de comunicación y capacitación sobre la lucha contra la corrupción
- SO5: Casos confirmados de corrupción y medidas adoptadas

Política Pública

- SO6: Valor de las contribuciones políticas, por país y destinatario

Prácticas de competencia desleal

- SO7: Número de procedimientos legales por causas relacionadas con prácticas monopolísticas y contra la libre competencia, y sus resultados

Cumplimiento

- SO8: Valor monetario de las multas significativas y número de sanciones no monetarias por incumplimiento de la legislación y la normativa

Evaluación de la repercusión social de los proveedores

- SO9: Porcentaje de nuevos proveedores que se examinaron en función de criterios relacionados con la repercusión social
- SO10: Impactos sociales negativos significativos, reales y potenciales, en la cadena de suministro y medidas adoptadas

Mecanismos de reclamación por impacto social

- SO11: Número de reclamaciones sobre impactos sociales que se han presentado, abordado y resuelto mediante mecanismos formales de reclamación

Aspectos específicos del sector minero:

Minería artesanal y a pequeña escala

- ◊ MM8: Número y porcentaje de operaciones donde se desarrolle, o se encuentren adyacentes a, minería artesanal y de pequeña escala, riesgos asociados y acciones tomadas para gestionarlos

Reasentamiento

- ◊ MM9: Operaciones donde hayan ocurrido reasentamientos, número de hogares reasentados en cada uno, y cómo se afectó su modo de vida en el proceso

Plan de cierre

- ◊ MM10: Número y porcentaje de operaciones con planes de cierre

MINERÍA INCLUYENTE

Dimensión social

Indicadores - Subcategoría: Responsabilidad sobre productos

Supervisión de los materiales

- ♦ **MM11:** Programas y progresos relativos a la responsabilidad del producto

Salud y seguridad de los clientes

- PR1: Porcentaje de categorías de productos y servicios significativos cuyos impactos en materia de salud y seguridad se han evaluado para promover mejoras
- PR2: Número de incidentes derivados del incumplimiento de la normativa o de los códigos voluntarios relativos a los impactos de los productos y servicios en la salud y la seguridad durante su ciclo de vida, desglosados en función del tipo de resultado de dichos incidentes

Etiquetado de los productos y servicios

- PR3: Tipo de información que requieren los procedimientos de la organización relativos a la información y el etiquetado de sus productos y servicios, y porcentaje de categorías de productos y servicios significativos que están sujetas a tales requisitos
- PR4: Número de incumplimientos de la regulación y de los códigos voluntarios relativos a la información y al etiquetado de los productos y servicios, desglosados en función del tipo de resultado de dichos incidentes
- PR5: Resultados de las encuestas para medir la satisfacción de los clientes

Comunicaciones de Mercadotecnia

- PR6: Venta de productos prohibidos o en litigio
- PR7: Número de casos de incumplimiento de las normativas y los códigos voluntarios relativos a las comunicaciones de mercadotecnia, entre otras la publicidad, la promoción y el patrocinio, distribuidos en función del tipo de resultado de dichos incidentes

Privacidad de los clientes

- PR8: Número de reclamaciones fundamentadas sobre la violación de la privacidad y la fuga de datos de los clientes

Cumplimiento regulatorio

- PR9: Valor monetario de las multas significativas fruto del incumplimiento de la normativa en relación con el suministro y el uso de productos y servicios



anexo 4

CUADRO SINÓPTICO DE LAS PROPUESTAS DEL GDIAM



PROPUESTA DE TIPOLOGÍA

Diagnóstico	Propuesta	Desarrollo de la propuesta
• Título minero • Licencia ambiental • Opera con base en estándares • Cumple deberes y obligaciones constitucionales, legales y contractuales	Minería formal	• Mejoría del clima de inversión • Competitividad empresarial • Incentivos para su desarrollo propios de cada escala • Aliada del desarrollo (Alianzas público privadas)
• Comunidades ancestrales en sus territorios • Desarrollada convencionalmente • De subsistencia no mecanizada	Minería ancestral y artesanal	• Política de alternativa de ingresos • No represión y ni siquiera formalización • Actividades económicas alternativas con estrategia, caracterizadas y adaptadas a las comunidades y territorios de minería artesanal • Institucionalidad adecuada: Dirección para la minería ancestral y artesanal (Ministerio de Minas y Energía, responsable de la minería de subsistencia)
• Sin título ni licencia • A pequeña escala • Sin capacidad técnica • No reconoce regalías o contraprestación económica • Vocación de transición hacia la legalidad	Minería informal	• Políticas de formalización • Política integral que involucre toda la cadena de producción, fases de la actividad y elementos críticos • Censo minero y mapa social minero • Regulación y fiscalización diferencial • Enfoque de la formalización: • Estrategia tipo ANSPE con dimensiones y logros • Oferta de otras alternativas económicas • Vinculación de autoridades locales y sector privado • Incentivos no monetarios: asociación, gratuidad, gradualidad, transición • Mesas de diálogo y coordinación territorial • Alianzas sociales, público privadas, para la formalización • Tecnologías que aumenten la eficiencia en la recuperación del mineral y que reduzcan impactos ambientales • Ventanilla única regional • Empresa/Institución para aumentar la viabilidad y sostenibilidad de la pequeña minería: solución estructural • Fortalecimiento de las redes terciaria y secundaria, especialmente en zonas de conflicto
• Sin título minero ni licencia ambiental • Minería mecanizada sin vocación de formalización	Minería ilegal	• Prioridad: aplicar un enfoque civil y administrativo frente al incumplimiento de las múltiples normas de diversa índole • La minería ilegal que no muestre la voluntad de formalización adquiere un carácter equivalente a la criminal, y se debe contrarrestar con un enfoque represivo de carácter penal, policial y militar • Lucha a lo largo de toda la cadena productiva
• Sin legalidad • Utiliza la actividad minera para extraer rentas extraordinarias • Destina recursos a actividades delictivas y criminales	Actividad extractiva criminal	• Enfoque de cadena productiva: lucha contra la minería ilegal y la actividad extractiva criminal en toda la cadena productiva (extracción, transporte, venta de insumos, financiación, comercialización, etc.) • Zonas mineras prioritarias para la seguridad • Programa de trazabilidad similar al Proceso Kimberly (diamantes) • Cuantificación y monitoreo del alcance de la actividad (semejante a los cultivos ilícitos) • Cuantificación del impacto ambiental de la extracción ilícita

MINERÍA INCLUYENTE

Minería, territorio y comunidades étnicas		
Diagnóstico	Propuesta	Desarrollo de la propuesta
• Confusión en el Ordenamiento Territorial	Establecimiento de un ordenamiento del territorio nacional	• Plan de Ordenamiento Territorial local, progresivo y focalizado
• Ausencia de información. Descoordinación y vulnerabilidad institucional	Fomento y desarrollo de sistemas de información asociados a la actividad minera	• Mapa social minero
• Interlocución de tercer nivel: a la institución responsable de liderar los diálogos con los actores del territorio le falta estatus político y claridad conceptual sobre las responsabilidades legales, presupuesto suficiente y personal calificado y estable	Política pública de diálogo intercultural de alto nivel	• Agencia Nacional para el Diálogo Intercultural (Andin): • Diálogo intercultural de alto nivel que no se limite a la consulta previa • Con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, técnica y financiera • Misión: + Reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural + Coordinación interinstitucional y unificación de competencias + Implementación de mecanismos para el diálogo intercultural
• Reglas incompletas de la consulta previa	Garantía del derecho de la consulta libre, previa e informada	• Reglas explícitas de la consulta previa: • Alcance claramente determinado: decisión estatal que autorice un plan, programa o proyecto con afectación directa en los territorios • En la oportunidad y localidad correctas • Responsabilidad y liderazgo del Estado • Preconsulta: espacio, tiempo, habilitación del interlocutor • Con personas representativas y capacitadas de las comunidades certificadas. El Estado preserva y ejerce su competencia para adoptar la decisión final • Casos excepcionales de consentimiento libre, previo e informado



MINERÍA INCLUYENTE

Participación ciudadana		
Diagnóstico	Propuesta	Desarrollo de la propuesta
• Debilidades de la participación ciudadana en el sector Lógica estatal: alto grado de centralización en el manejo del sector minero • Relaciones jerárquicas (sin diálogo) entre el gobierno nacional y las autoridades territoriales • No existe una política de participación para el sector, salvo el reconocimiento de la consulta previa (considerada a veces como obstáculo), las Audiencias Públicas Ambientales y el tímido desarrollo de programas como Avanza. Recientemente, las Juntas Territoriales y las Alianzas para la Prosperidad • Debate sobre las consultas populares Lógica ciudadana: • Movilización para la denuncia y la resistencia a la minería a gran escala • Demandas corporativas de sectores organizados (pequeña, mediana y gran minería) para generar mejores condiciones para el ejercicio de la actividad minera • Espacios de participación (Consejos de planeación, Consejos consultivos de ordenamiento territorial, veedurías ciudadanas) poco relacionados con la dinámica del sector	Fortalecimiento de los espacios de participación en torno a la actividad minera para el diálogo permanente y proactivo	• Construir lineamientos de política pública de estímulo a la participación efectiva en el sector • Reactivación y redefinición del Consejo Asesor de Política Minera • Reglamentación de la consulta previa para disponer de reglas de juego claras • Definición de una política sobre consultas populares en el nivel municipal • Mesas de diálogo y coordinación territorial: Objetivos: • Dialogar para consensuar prácticas reales que contribuyan al desarrollo sostenible de los territorios • Facilitar la articulación y la coordinación de la intervención de los distintos niveles de gobierno • Realizar seguimiento al cumplimiento efectivo de los acuerdos • Liderazgo del Gobierno Nacional y participación de autoridades locales • Con participación de mineros a pequeña escala, empresas y comunidades locales organizadas • Un tercero independiente para facilitar el diálogo • Fortalecimiento de la ciudadanía para el ejercicio de la participación efectiva (creación de un Fondo de apoyo a las organizaciones sociales) • Participación ciudadana en el ciclo de decisiones de la actividad minera. Desarrollo de experiencia piloto • Participación ciudadana como compromiso de la industria extractiva: • Definición/adopción de estándares internacionales de participación ciudadana: conocer, informar, dialogar, acordar con responsabilidad, rendir cuentas • Creación de la capacidad institucional para acompañarlos, monitorearlos y hacer transparentes sus resultados



MINERÍA INCLUYENTE

Renta minera		
Diagnóstico	Propuesta	Desarrollo de la propuesta
- Sistema fijo de cálculo de la tasa por concepto de regalías - El actual método que vincula los actuales presupuestos bianuales implica una regla de ahorro, independiente del ciclo de las materias primas	Regalías: Adopción de un sistema flexible de cálculo de la tasa por concepto de regalías, que permita que esta varíe en función del ciclo de precios internacionales	- En presencia de un <i>boom</i> en los precios, la tasa de la regalía aumentaría, pero ante un ciclo depresivo de esos precios, dicha tasa disminuiría - Para proyectos nuevos, se podría rediseñar el esquema de regalías para que atiendan al principio que se conoce internacionalmente como <i>income neutrality</i>, y superar así la regresividad que caracteriza el sistema vigente
	Regalías: Implementación de una regla de ahorro y estabilización contracíclica	- La regla de ahorro debe estar diseñada de forma tal que el porcentaje de ahorro sea directamente proporcional al nivel de precios del mercado reflejado por un índice de precios (por ejemplo, la media móvil de los últimos 36 meses del API2 o Fix Londres PM) - Una nueva regla en este sentido implicaría una modificación constitucional, pero desde ahora se podría avanzar con una política ordenada de graduación de los montos de ahorro bianual y los recursos ya existentes en el fondo de estabilización
	Regalías: Implementación de un sistema de regalías cuyo pago sea simple, equilibrado, eficiente y transparente	- La tasa variable de regalías debe considerar los precios de los minerales de acuerdo a las tasaciones oficiales internacionales, tanto en lo relacionado con los precios de los minerales como con los costos de logística que se requieran incorporar a las liquidaciones correspondientes, lo cual contribuiría a la equidad tributaria, la seguridad jurídica y la transparencia del sector - El Gobierno debe hacer transparente el impacto productivo y social que genera la inversión de las regalías - Ampliar la participación con poder de decisión de organizaciones de la sociedad civil que asignan los recursos de las regalías en los OCAD - Introducir la participación del tercer sector, que incluye organizaciones sociales y organismos no gubernamentales, en la gestión de los recursos. Como un paso inicial, destinar una parte de los recursos de las regalías en esta perspectiva implementando pilotos - Premiar a la región que más rápido progrese en la senda de alcanzar sus objetivos económicos y sociales. Esto debe estar acompañado con acciones para la creación de capacidades en aquellas regiones que se encuentran rezagadas
El estatuto tributario ha estado ampliándose en sus disposiciones, y ha acumulado un inmenso volumen de normas –en muchos casos contradictorias– que dificultan su administración. Esta situación ha generado la creación de espacios propicios para la evasión y la reproducción de inequidades e ineficiencias en la gestión tributaria	Régimen tributario: Tránsito hacia un sistema de tributación general que sea más transparente, progresivo verticalmente, equitativo horizontalmente, simple y fiscalizable	- Desmontar las múltiples exenciones, deducciones y tratos preferenciales que, aparte de favorecer la evasión y elusión tributarias, reproducen graves inequidades entre sectores y agentes económicos - Imposición de una tasa tributaria uniforme para el mismo tipo de agentes económicos en todos los sectores de la economía, lo que propiciará que la tarifa nominal se aproxime a la tarifa efectivamente causada y, que se garantice la equidad horizontal

Renta minera		
Diagnóstico	Propuesta	Desarrollo de la propuesta
• Débil institucionalidad minera de la fiscalización de la actividad en el ámbito regional que explica los índices de evasión y elusión del pago de las obligaciones fiscales (tributos y regalías) de la actividad minera • No se cuenta con instrumentos suficientes técnicos y legales de verificación a disposición de la autoridad minera para controvertir o rechazar las liquidaciones de producción y cálculo de regalías que reportan los titulares mineros • Numerosas prácticas irregulares, fraudulentas, evasivas y elusivas en el pago de regalías por el aprovechamiento de los recursos naturales, en especial el aurífero • Existencia de una multiplicidad de fuentes y sistemas existentes para la recolección y suministro de información sobre el sector minero, lo que pone en riesgo la confianza entre los diferentes agentes económicos	Régimen tributario – Recaudación tributaria y de regalías justa y eficiente: • Mejoramiento de la manera de liquidar y recaudar los tributos y regalías, de contar con entidades que tengan la capacidad suficiente para realizar un control técnico y efectivo en todos los campos involucrados en la materia • Fortalecimiento de la capacidad de la autoridad minera para el manejo, estudio y control de los títulos. También disponer de instrumentos aptos para liquidar, recaudar y gestionar el pago de las regalías, así como para auditar y fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones fiscales	• Modificar la metodología de cálculo de la regalía para que las declaraciones de exportación con precios atípicos no sean analizadas únicamente con base en la cantidad exportada, sino con base en el ingreso total declarado, es decir, precio por cantidad registrada en la declaración • La autoridad minera debería ser responsable de no autorizar una solicitud de exportación en la cual el valor esté por encima o por debajo del valor de mercado, de acuerdo al precio promedio, más o menos una baja desviación razonable • Facultar a las autoridades aduaneras para retener la exportación que presente sobre o sub-valoración, hasta que se verifique la consistencia de la declaración de exportación. La custodia del mineral cuya exportación no sea autorizada deberá correr por cuenta de las empresas transportadoras con quienes podría celebrarse un convenio para el efecto. Los costos de la custodia del mineral correrán por cuenta del exportador • Cuando el precio de la declaración de exportación sea superior al precio en el mercado internacional de referencia, facultar al Gobierno a liquidar motu proprio la regalía sobre los ingresos reales de exportación, y que este sea la base para el reintegro posterior de divisas y la imposición de la sanción correspondiente • Evaluación del diseño de un sistema de alarmas tempranas (supervisión inteligente) en la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE), de forma tal que se restrinja el registro de precios de exportaciones cuando se encuentren por encima de un precio de referencia establecido • Fortalecimiento de la institucionalidad central y de algunas Secretarías de minas departamentales, en caso de que haya delegación de funciones de la autoridad nacional competente. Igualmente, rediseñar e implementar los mecanismos de investigación e información de los mercados internacionales, y su implementación en boca de mina, para llegar, con total objetividad y contundencia, a las conclusiones que sugiere esta recomendación • Evaluación de la certeza y fortaleza de las explicaciones que los agentes auditados pudieran dar sobre la atipicidad de los precios reportados o, en su defecto, un constante y estricto seguimiento a la labor cuando se proceda a la tercerización de la fiscalización¹⁶⁴ • Creación de un sistema integrado de información en el que todos los agentes puedan confiar, que cuente con un censo minero actualizado y con datos sobre el desempeño económico de la actividad minera con una adecuada desagregación a nivel empresa. Es responsabilidad del Estado producir y difundir esta información

¹⁶⁴ El Art. 13 de la Ley 1530 de 2012, por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías, contempla la posibilidad de que se seleccionen particulares para desarrollar la fiscalización.

MINERÍA INCLUYENTE

Renta minera		
Diagnóstico	Propuesta	Desarrollo de la propuesta
Los sobrecostos de las deficiencias competitivas del país en términos de institucionalidad, información, infraestructura, seguridad jurídica y física, etc. no deben recaer excesivamente sobre el régimen fiscal. Este régimen tampoco debe reflejar los costos relacionados con la atención de los impactos inmediatos y futuros de cualquier actividad, incluida la minera, para que sean adecuadamente prevenidos, mitigados, restaurados o compensados a través de procesos que aseguren a las comunidades involucradas beneficios netos, sociales, económicos y ambientales. Es de recordar que estos costos han de ser atendidos mediante otros mecanismos de política pública como el licenciamiento ambiental y el cierre de minas, entre otros	Régimen tributario: Separación del régimen tributario y los riesgos asociados a toda actividad productiva en Colombia (incluida la actividad minera)	Para que haya un sector productivo afín con la preservación y el fortalecimiento de su entorno social, natural, económico y cultural, lo mismo que un país con una plataforma realmente competitiva. El sistema tributario debe complementarse tanto con las obligaciones del Estado de ofrecer un ambiente competitivo y garantizar la compensación adecuada por parte de los agentes mineros de los costos ambientales y sociales generados por la actividad, así como las obligaciones de los particulares en su responsabilidad con el medioambiente y las comunidades
Reforma del Sistema General de Regalías con avances considerables y en pleno desarrollo. Pero existen asignaturas pendientes y oportunidades de mejora en relación con su funcionamiento y con el cumplimiento de sus objetivos	Recaudo de las regalías: Transferencia del recaudo de las regalías a la DIAN	- Lucha contra la evasión y la elusión - Aumento de la eficiencia en la tarea y focalizar a las agencias en sus tareas misionales
	Sistema General de Regalías: Promoción de la equidad territorial	Priorización en la inversión para las zonas más pobres del país, y en el acceso a los fondos creados

Renta minera		
Diagnóstico	Propuesta	Desarrollo de la propuesta
Reforma del Sistema General de Regalías con avances considerables y en pleno desarrollo, pero existen asignaturas pendientes y oportunidades de mejora en relación con su funcionamiento y con el cumplimiento de sus objetivos	Sistema General de Regalías – Buen gobierno: Complementación de los esfuerzos normativos y controles internos con mecanismos efectivos de escrutinio y rendición de cuentas efectivos, sanciones que reparen el daño social e institucional causado por la corrupción, la promoción de la cultura de la legalidad, el acceso a la información y transparencia e iniciativas más ambiciosas que permitan prevenir dichas anomalías	Fortalecer la participación ciudadana en todo el Sistema General de Regalías y, en particular, en los mecanismos de control social
	Sistema General de Regalías – Autonomía: Promoción de un mayor diálogo con los gobernadores, alcaldes, sector privado, sociedad civil organizada y población en general	Trabajo en una agenda local-nacional en torno a la financiación a través de las regalías de temas como la competitividad rural, el fortalecimiento de la descentralización, de la institucionalidad local involucrada con el uso de las regalías, y los esquemas de asociación y cofinanciación de proyectos productivos, a través del perfeccionamiento de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD) creados
	Sistema General de Regalías – Capacidad institucional y eficiencia de los proyectos: Fortalecimiento de la forma de contratación	- Necesidad de contar con un sistema complementario para poder evitar perversiones y contrataciones “a la medida” - Evaluación de los proyectos para determinar su impacto real en el territorio donde se desarrollan - Fortalecer la cualificación de los municipios y departamentos para evaluar los niveles de pertinencia, viabilidad y ejecución de los proyectos - Incrementar los dispositivos de vigilancia estatal y ciudadana en la contratación y en la ejecución de los contratos
	Sistema General de Regalías – Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD): Fortalecimiento de los OCAD	- Fortalecer su funcionamiento - Fortalecer el acompañamiento que deben tener las entidades territoriales para equilibrar su funcionamiento, y para la promoción del desarrollo regional y en el trámite de las iniciativas que tienen a cargo - Democratizar la composición de los OCAD, para que, entre otros, incluyan una representación de la sociedad civil organizada

MINERÍA RESILIENTE

Gestión ambiental		
Diagnóstico	Propuesta	Desarrollo de la propuesta
• Incapacidad institucional para asegurar el cumplimiento de la ley • Deficiencias administrativas de gestión y de implementación de la normativa vigente • Licencias ambientales en Colombia no dan cuenta de todo el impacto ambiental que se genera, particularmente no consideran los impactos acumulativos sobre los ecosistemas por la interacción de múltiples actividades productivas y mineras • La licencia ambiental se concede demasiado tarde en el proceso de diseño del proyecto, cuando las grandes decisiones ya han sido tomadas • El formato único actual de los procesos de evaluación de impacto, que se requieren para conseguir las licencias, no considera el contexto social, medioambiental y ecosistémico • Insuficiencia de información pertinente, confiable y oportuna, así como inexistencia de un sistema de información actualizado y eficiente del sector minero (por ejemplo: ausencia de información definitiva y oficial sobre la delimitación de páramos) • Falta de mecanismos que reconozcan que el ordenamiento minero forma parte del ordenamiento del territorio y que consideren la biodiversidad del país	Elaboración de Evaluaciones Ambientales Estratégicas (EAE) que sirvan como base para las Evaluaciones de Impacto Ambiental de los proyectos mineros	• Evaluación ambiental estratégica basada en la visión integral del territorio, de su población y de las actividades que en él ocurren, con la participación informada de las partes involucradas en el proceso de estudio y evaluación • Información ambiental pertinente, disponible a nivel de empresa y de mina (producción, regalías, precios de exportación por venta, etc.) • Avanzar en el levantamiento de información, bajo la responsabilidad del Estado, especialmente de un catastro. Registro y censo minero para todo el país • Evaluaciones ambientales estratégicas (EAE) permitirán: • Conocer mejor el impacto total de la actividad productiva sobre el territorio • Identificar mejor los proyectos que requieren de un estudio de impacto ambiental, ya que permitirá fortalecer el <i>screening</i> (categorización de los impactos) y <i>scoping</i> (alcance de los impactos), identificando aquellos de mayores consecuencias
	Establecimiento de un Ordenamiento territorial y Gestión ambiental	El GDIAM propone cambios institucionales y ajustes normativos para que la autoridad ambiental/territorial cumpla las siguientes funciones: • Participar como garante de los derechos fundamentales y colectivos de los ciudadanos, agentes económicos y comunidades en materia ambiental y de desarrollo, en las decisiones que adopte el Estado en relación con la actividad minera • Avanzar en el ordenamiento del territorio y en la definición de las áreas protegidas y ecosistemas estratégicos desde el punto de vista ambiental • Articular los estudios de impacto ambiental (EIA) y el plan de trabajo y de obras minero (PTO) con los planes de ordenamiento territorial (POT) y el manejo integrado del recurso hídrico en lo local y lo regional • Fortalecer los instrumentos de gestión ambiental, los estudios de impacto ambiental (EIA) y las licencias ambientales, reforzando las labores de seguimiento y fiscalización integral permanente de las actividades mineras (y productivas en general) en el nivel nacional. Ello permitirá la detección temprana de impactos no previstos en los estudios de impacto ambiental y la introducción de los correctivos inmediatos • Extender la posibilidad de presentar EIA en todas las fases del ciclo minero, incluida la exploración, y establecer un régimen de responsabilidades que garantice el cumplimiento de las obligaciones ambientales y sociales a cargo del titular minero • Fiscalizar el impacto sobre el territorio de todas las actividades mineras e identificar la afectación masiva sobre los recursos hídricos, suelo, aire, así como sobre las comunidades; y adoptar los correctivos necesarios • Reformar las funciones de las corporaciones autónomas regionales (CAR), alinearlas según las directrices de la autoridad ambiental nacional y de la política integral minera y ambiental, unificar los términos de referencia y robustecer su trabajo y presencia en las regiones. Estos entes tendrían competencia, siguiendo los criterios de la evaluación integral, sobre los proyectos de pequeña y mediana minería

Gestión ambiental		
Diagnóstico	Propuesta	Desarrollo de la propuesta
	Evaluaciones de Impacto Ambiental en grandes proyectos	• Ajuste de la estrategia PINES que no solo considere la agilización de los trámites, sino que además impulse y asegure el cumplimiento de estándares internacionales de operación, incluida la participación ciudadana anticipada, los compromisos ambientales y su fiscalización, al igual que considere proyectos de iniciativa regional pero con impacto estratégico nacional
	Disposición de normas sectoriales para la minería coherentes con las buenas prácticas internacionales	• Transitar de normas ambientales generales a normas sectoriales para evitar una gran cantidad de calificaciones ambientales a proyectos específicos
	Autorregulación en el cumplimiento de estándares sectoriales como buena práctica empresarial	• Con verificación de las autoridades estatales, de la comunidad local o de un tercero independiente • Animar a la pequeña y mediana minería a adoptar estándares propios (basados en las mejores prácticas) y que estos sean incentivados a través de instrumentos de fomento, tales como mejor y mayor acceso a crédito
	Fortalecimiento de la institucionalidad del ordenamiento territorial	• El Gobierno Nacional debe crear las condiciones necesarias para que la Comisión de Ordenamiento Territorial (COT) funcione adecuadamente: • Reestructurarla, ampliándola a la participación de actores agentes sociales y empresas privadas, como también darle mayor estatura política y una agenda de trabajo con un cronograma definido • Promoción del uso de herramientas existentes (por ejemplo: Tremarctos)
	Contribución y beneficios para la comunidad como clave de los proyectos	• Políticas públicas y prácticas empresariales fundadas en el principio de valor compartido con los habitantes y el territorio donde se lleva a cabo la actividad extractiva • Fortalecimiento del Estado en su capacidad de regulación, control y sanción; además de la correcta planeación y ejecución de las labores mineras. Esto implica identificar, prever, prevenir, mitigar, restaurar y/o compensar los impactos socioambientales

MINERÍA RESILIENTE

Fortalecimiento de la institucionalidad ambiental		
Diagnóstico	Propuesta	Desarrollo de la propuesta
• Institucionalidad ambiental con serias debilidades en cuanto a la gestión ambiental del desarrollo del territorio • Sistema Nacional Ambiental (SINA) no ha logrado alinear el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones del sistema • Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) han tenido en general: • Comportamiento burocratizado e ineficiente (aunque con ciertas excepciones) • Serios problemas de corrupción y de captura institucional por parte de intereses de diversa índole • Falta de coherencia en las reglas que aplican (existen casos en los que se tienen criterios diferentes entre corporaciones para aplicar las mismas normas ambientales) • No controlan correctamente las actividades mineras que se ejecutan por fuera de la ley	Fortalecimiento de la capacidad de vigilancia, control y régimen sancionatorio	• Focalización de los esfuerzos del Estado en fortalecer su capacidad institucional de vigilancia, control y aplicación efectiva del régimen sancionatorio sobre los riesgos e impactos ambientales de la minería. Así mismo, que se comprometa con la lucha contra la actividad extractiva criminal
	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Territorial Sostenible	• Cambio en el nombre del Ministerio: que pase a llamarse Ministerio de Ambiente y Desarrollo Territorial Sostenible • El componente territorial debe ser incorporado como elemento clave a todo nivel en la labor de este ministerio
	Reforma constitucional y legal de las CAR	• Reforma constitucional: se recomienda dotar al Gobierno Nacional de expresas facultades extraordinarias que le permitan, en un plazo de seis meses, estructurar una reforma institucional profunda e integral de las autoridades ambientales regionales, que las logre integrar al SINA, y que, además, asegure que cumplan con las directrices que en esta materia traza el Gobierno Nacional y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Territorial Sostenible, ente coordinador y rector del sistema. Para ello, se propone restringir la autonomía de las CAR con el objetivo de buscar la alineación de la política ambiental de todas las instituciones, integrarlas en la estructura de la administración nacional, es decir, en la Rama Ejecutiva del poder público, para garantizar que se tengan en cuenta las particularidades regionales • Reforma legal: mientras una reforma constitucional de las CAR se abre paso, el GDIAM propone una reforma legal con el fin de mejorar su funcionamiento en el corto plazo. Esta reforma incluiría: • Reducción de las CAR en consulta con la georeferenciación del país por ecosistemas y no su división política • Fortalecimiento de la competencia de reglamentación en el Ministerio, la cual deberá ser acatada y ejecutada por las CAR. Fortalecer en las Corporaciones la capacidad de realizar actividades como diagnóstico ambiental, supervisión, ejecución y control. En ese sentido, el Ministerio dictaría la orientación de política, y las CAR tendrían el deber de aplicar estos lineamientos en cada una de sus regiones • Obligación de aplicar los términos de referencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Territorial Sostenible y las mismas reglas a los destinatarios de sus funciones en todo el ámbito nacional, y así acabar con la divergencia en la aplicación de la regulación • Financiación de las CAR (por ejemplo, con una parte del porcentaje de fiscalización de las regalías) para que ejerzan, bajo la guía de la ANM y por medio de convenios, las funciones de fiscalización ambiental (control y sanción) de las actividades mineras que se ejecutan por fuera o en incumplimiento de la ley • Establecimiento de un modelo de Gobierno Corporativo adecuado, en especial, en lo relacionado con la elección del Director y la composición del Consejo Directivo • Debate público de la regulación • Rendición pública anual de cuentas • Evaluación del impacto de su regulación por un tercero independiente

Fortalecimiento de la Institucionalidad Ambiental		
Diagnóstico	Propuesta	Desarrollo de la propuesta
	Nueva organización institucional del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Territorial Sostenible	• Nuevo diseño institucional para el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Territorial Sostenible con los siguientes ejes funcionales: • Definición de la política: el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Territorial Sostenible es el responsable de definir la política ambiental y de desarrollo territorial • Planeación e información: creación de la Unidad de Planeación Ambiental y Territorial (UPAT) que tenga la función de recoger la información y planear el futuro de las actividades del Ministerio a largo plazo, en alianza con institutos de investigación como el Instituto de Investigaciones Marinas (Invemar), el Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas (Sinchi), Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico (IIAP), el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, entre otros • Regulación: creación de una Comisión de Regulación de Ambiente y Territorio (CRAT) encargada de regular; es decir, de intervenir en el sector vía actos regulatorios, en el sentido administrativo del término. La Comisión se convertiría en el brazo regulatorio del Ministerio • Administración y control: la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) sería la encargada de administrar y controlar, especialmente en materia de licenciamiento ambiental. Se propone que las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) se conviertan en la presencia territorial de la ANLA (vía desconcentración administrativa) y ejerzan funciones de supervisión, vigilancia y control, con una dependencia directa de la ANLA. Para ello, como se señaló previamente, el GDIAM sugiere que el Gobierno Nacional estudie una iniciativa de reforma constitucional con el propósito de que la planeación, la regulación, la administración y el control en el Ministerio sean coherentes. Igualmente, la participación de las autoridades étnico territoriales en la gestión ambiental de sus territorios debería estar contemplada en la reorganización institucional de la política y de las funciones de las CAR con el objetivo de que se tengan en cuenta los planes de vida de las comunidades étnicas



MINERÍA RESILIENTE

Participación ciudadana en la gestión ambiental: diálogo entre los actores		
Diagnóstico	Propuesta	Desarrollo de la propuesta
• Debilidades de la participación ciudadana en el sector minero en Colombia como resultado de una lógica institucional del sector público marcada por la centralización de la administración de los recursos naturales, y por la ausencia de una política sobre promoción de la participación ciudadana en la deliberación sobre el desarrollo y la gestión del sector • Oferta escasa de mecanismos de participación ciudadana, a pesar de contar con aquellos reconocidos como la consulta previa, la consulta popular, las audiencias públicas ambientales y los programas de diálogo regional • Multiplicación de los conflictos socio-ambientales ligados al desarrollo de proyectos mineros como consecuencia de lo anterior	Fortalecimiento de la participación ciudadana, en particular de las comunidades étnicas, en la gestión ambiental	• Fortalecimiento de los Consejos Consultivos de Ordenamiento Territorial, convirtiéndolos en órganos permanentes de consulta y de control ciudadano en la formulación, ejecución y monitoreo de las decisiones de ordenamiento territorial, en particular aquellas relacionadas con los temas ambientales de la operación de proyectos mineros en su respectiva jurisdicción • La participación puede adquirir distintas formas en cada una de las diversas etapas de la minería • La ciudadanía debe jugar un rol importante en el licenciamiento social de los proyectos mineros a través de: • Promoción de un diálogo de los diferentes actores en el análisis de sus impactos ambientales en el territorio, en el licenciamiento ambiental y en la vigilancia del cumplimiento de los planes de manejo ambiental y de los pagos ambientales con los cuales las empresas se comprometen ante el Estado • Las comunidades deben ser parte activa en los procesos de compensación y restauración ambiental • El Estado deberá dotar a las comunidades de la información necesaria, oportuna y de fácil acceso sobre cada una de las fases de la operación de la minería, y capacitar a la ciudadanía para que, a través de sus organizaciones y de los mecanismos y las diferentes instancias de participación a su alcance (mesas de diálogo, consejos de planeación, consejos municipales de desarrollo rural, consejos consultivos de ordenamiento territorial, veedurías ciudadanas, consultas populares, etc.), puedan incrementar su incidencia en la gestión ambiental de la minería en su territorio • Contemplar la participación ciudadana, en especial de las comunidades étnicas, en la gestión ambiental de sus territorios: • Estimular la participación de las comunidades étnicas en las decisiones ambientales que deben tomar las diferentes agencias del Estado (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Corporaciones Autónomas Regionales, entidades territoriales con competencia en la gestión ambiental) con el objetivo de contribuir en la sostenibilidad del territorio • Construcción del interlocutor social y comunitario: 1) con representación formal y democrática; 2) que esté informado y capacitado para comprender la información y para representar intereses de sus comunidades respectivas o del sector social que represente; 3) con disposición para deliberar, analizar la conveniencia o no de celebrar acuerdos, y rendir cuentas
	Construcción concertada de pactos socioambientales o la contractualización de compromisos en el territorio	• Pactos como resultado de un proceso de diálogo y concertación entre los agentes involucrados, que deberían establecerse en las Mesas de Diálogo y de Coordinación Territorial en tanto espacios de participación ciudadana permanente a nivel territorial • Rol proactivo de autoridades municipales y departamentales en la creación de dichos espacios de deliberación y dispositivos particulares para la participación ciudadana en el sector extractivo

Estándares Internacionales		
Diagnóstico	Propuesta	Desarrollo de la propuesta
• Avance de esfuerzos de autorregulación por parte de la minería formal que ha habido en el país (por ejemplo: declaración de Principios Éticos y Código de Conducta de los Empresarios de la ANDI o los Compromisos de autorregulación asumidos por las empresas afiliadas a la Asociación del Sector de Minería a Gran Escala –actualmente la Asociación Colombiana de Minería– de 2012)	Adopción de buenas prácticas internacionales	• Necesidad de adoptar buenas prácticas que se han elaborado por diversas organizaciones internacionales, tales como las convenidas por el Consejo Internacional de Minería y Metales (ICMM por sus siglas en inglés) • Las empresas que actualmente operan de manera formal en Colombia deberían comprometerse de alguna manera con la implementación de acciones de mejoramiento continuo necesarias para adoptar los lineamientos, los estándares internacionales o las guías de buenas prácticas en las operaciones mineras; en especial, los aplicables en las áreas de: 1) Gestión Ambiental; 2) Seguridad industrial y salud ocupacional; 3) Relacionamento comunitario e incidencia socioeconómica; 4) Derechos humanos; 5) Ética y transparencia en la actividad minera • Tener en cuenta las características propias del territorio donde opera la actividad minera, es decir, adecuar el estándar al territorio y a la cultura local • Iniciar estos procesos con un diálogo con los agentes del entorno de la actividad extractiva, con el objetivo de recibir las percepciones y determinar cuáles son las problemáticas importantes y la manera de abordarlas para el territorio donde tendría lugar la actividad productiva
	Progresividad en la aplicación y sistema de incentivos diferenciales	• Promoción de la progresividad en el cumplimiento de los estándares internacionales para la pequeña y mediana minería, que no estaría en condiciones de cumplirlos de forma inmediata • Introducción de un sistema de incentivos diferenciales según el tamaño de la producción minera, que conduzca a que las empresas cumplan con los estándares en un tiempo determinado • Sistema de incentivos positivos para los pequeños y medianos mineros, como el acceso a crédito más barato. Para las grandes empresas mineras que hayan decidido iniciar un alineamiento estratégico vía la concertación (individual o colectiva) de compromisos sobre temas críticos de sostenibilidad, el Estado podría reconocer ciertos certificados (especie de “sellos de minería sostenible”), lo que se convertiría en un elemento a su favor en el mercado internacional
	Monitoreo en el cumplimiento de los estándares internacionales	• Incentivar y acoger la cultura de la información y la transparencia de cómo se desarrollan las operaciones mineras: • Rendir informes públicos de sostenibilidad y balance social y ambiental, con la diseminación en las comunidades locales y participación de las mismas • Revelar aquellas cifras económicas que no riñan con su estrategia o secreto comercial como volúmenes de producción, precios de venta, pago de regalías, entre otros • Reportar indicadores en materia de derechos humanos y cadenas de suministro • Diseño de un sistema de certificación que el sector público pudiera encomendar a un tercero que actúe de manera independiente. Propuesta para que se usen los recursos provenientes de las regalías para garantizar la ejecución de este sistema de incentivos, certificación y monitoreo
	Fortalecimiento de la gestión para el aseguramiento de la cadena de suministro	• Incorporación y/o fortalecimiento de mecanismos contractuales y colaborativos acerca de prácticas de relacionamiento con comunidades, observancia de derechos humanos, transparencia, que vayan más allá del cumplimiento de la ley

MINERÍA COMPETITIVA

Diagnóstico	Propuesta	Desarrollo de la propuesta
- Colombia se encuentra en la segunda fase de desarrollo competitivo (aquella impulsada por la eficiencia). - La principal desventaja competitiva radica en los requisitos básicos, los cuales se mantienen estancados. Especialmente en: infraestructura vial; baja cobertura y calidad del sistema educativo; alto costo del conflicto interno, crimen y violencia; baja confianza en los políticos (corrupción); deficientes regulaciones públicas; poca eficiencia de los mercados de bienes y de trabajo; baja preparación tecnológica; atraso en la capacidad de inversión en investigación y desarrollo para la innovación; alta tributación nominal a las utilidades; bajo peso del comercio exterior y alto costo de las políticas agrícolas - Deficiencias en el régimen tributario - Expresiones de ineficiencia y disfuncionalidad de la autoridad minera - El desarrollo del mercado financiero representa uno de los principales recursos de competitividad para el país, aunque ha sufrido un deterioro en los últimos años. El tamaño del país, tanto en población como en ingreso total, hacen que Colombia sea un mercado relativamente competitivo - No se han alcanzado los niveles de especialización requeridos en términos de educación, capacitación y conversión del recurso humano en el sector minero - La minería en el país presenta bajos encadenamientos hacia adelante y hacia atrás - No se ha aprovechado la palanca de las grandes operaciones mineras para la creación de clústeres mineros que pudieran ser polos de desarrollo local e incluso exportador	Primer pilar: Requisitos fundamentales Infraestructura: Acuerdo nacional para que por un período no menor a 15 años exista una destinación especial de recursos a la construcción de infraestructura productiva, a la par de un fortalecimiento necesario de la inversión social, que permita el diseño de la infraestructura necesaria para conectarse con los centros productivos del mundo	- Los potenciales recursos internacionales unidos al ahorro público, que pueden provenir de los fondos de pensiones y cesantías con las precauciones necesarias, podrían financiar este gran proyecto nacional - Fomento de las alternativas de financiación, en condiciones competitivas y sin riesgos ni provisión de garantías inadecuados para el Estado, con recursos privados como las concesiones y las APP que complementen los recursos públicos disponibles para lograr una verdadera transformación en este campo - Creación de programas de inversión pública y privada en vías secundarias y terciarias, que comunican con las vías primarias, dado que el transporte en general de minerales proviene de localizaciones alejadas de las vías primarias - Diseño y construcción de centros de acopio a lo largo de la línea férrea para recoger la producción de la pequeña y mediana minería; y garantizar el mantenimiento, la rehabilitación y el mejoramiento de las vías primarias, secundarias y terciarias que comunican las minas con dichos centros de acopio - Priorizar la intervención del Estado en las zonas de conflicto minero. En dicho plan, la infraestructura debe constituir un capítulo importante para mejorar las condiciones de competitividad
	Primer pilar: Requisitos fundamentales Instituciones: Corrección de las múltiples expresiones de ineficiencia y disfuncionalidad de la autoridad minera	Consultar las múltiples propuestas hechas por el GDIAM relacionadas con la institucionalidad minera
	Primer pilar: Requisitos fundamentales Información oportuna y transparente: Promoción de un sólido sistema de información	- Registro y catastro minero actualizado y georreferenciado, con acceso público - Información como base de: - Programas de inspección y auditoría - La evolución de los planes de formalización, los programas graduales de cumplimiento de obligaciones, y los planes de mitigación de riesgos, y los mecanismos objetivos de los procedimientos de caducidad y terminación de contratos

Diagnóstico	Propuesta	Desarrollo de la propuesta
	Primer pilar: Requisitos fundamentales Garantía y fomento de la seguridad jurídica y física	• Promoción de instrumentos de gobernabilidad a la autoridad minera, en los que se deben destacar: • La configuración de una presidencia colegiada de la ANM, cuyos integrantes cumplan con ciertos requisitos de conocimiento, idoneidad y transparencia, a la vez que sean investidos de estabilidad, autonomía e independencia y que su participación no pueda obedecer a coyunturas políticas. Además, se le debe dotar de recursos suficientes para blindar sus operaciones, especialmente las del manejo de la información. De particular importancia debe ser la capacidad para levantar y construir la información básica del territorio disponible para la actividad minera. Su funcionamiento debe estar cercano a un modelo de desconcentración más que de descentralización • Fortalecer y garantizar la seguridad física
	Segundo pilar: Fortalecer la eficiencia Fortalecimiento de la eficiencia fiscal	• El régimen tributario debe obedecer a un estándar aplicable a todo el aparato productivo transversalmente, sin incluir elementos específicos de beneficio o gravámenes adicionales para ninguna industria o sector en particular • Énfasis en la necesidad que el régimen tributario obedezca a ciertos principios ya identificados por múltiples analistas: transparencia, progresividad vertical, equidad horizontal, simplicidad, tarifas competitivas, ampliación de la base contribuyente, cruce efectivo entre contribuyentes y fortalecimiento de la gestión de fiscalización como elementos que deberán tenerse en cuenta para reformar de base el estatuto fiscal • Lucha contra la evasión y la elusión a través de la simplicidad, la predictibilidad, la transparencia y la uniformidad; unido a tarifas competitivas que den respuesta a las necesidades de desarrollo y redistribución del ingreso, pero que no desmotiven a la inversión a establecerse en el territorio como fuente de creación de riqueza • Sugerencia de elevar la carga tributaria, pero al hacerlo se sugiere priorizar la reducción en la evasión y elusión tributaria, como también una ampliación en la base y una profundización de la progresividad tributaria
	Tercer pilar: Innovación y sofisticación productiva Desarrollo de la pequeña minería	• Creación de la empresa mixta para la pequeña y mediana minería para potenciar las capacidades con instrumentos de participación grupal, en donde se optimicen los recursos y se estandaricen los procedimientos para lograr un mayor nivel de capacitación que el permitido por cada unidad de manera aislada • La coordinación de las autoridades mineras con las entidades del Estado como el SENA podría resultar en la creación de programas de especialización formales
	Tercer pilar: Innovación y sofisticación productiva Fortalecimiento de los encadenamientos	• Esfuerzo coordinado y conjunto entre el Estado, las empresas mineras, los proveedores, y los transformadores/procesadores, los trabajadores y los centros de investigación y desarrollo tecnológico • El Estado colombiano debe diseñar una política de encadenamientos y de generación de valor agregado en el país convirtiendo al sector privado en un aliado central de dicha política



EL GRUPO DE DIÁLOGO SOBRE MINERÍA EN COLOMBIA (GDIAM)
HA SIDO CONVOCADO POR EL SSRC Y LA FUNDACIÓN FORD



Propuestas para una visión compartida sobre la minería en Colombia

COORDINACIÓN EDITORIAL

MARÍA CAROLINA PARRA
RENATA SEGURA
SABRINA STEIN

DISEÑO

STUDIOVISUAL.CO

DIRECTOR EDITORIAL

CAMILO JARAMILLO RENGIFO

ARMADA DIGITAL

NANCY CUÉLLAR CASTILLO

EDICIÓN

CAMILO CASALLAS
MARCELA VILLEGAS

FOTOGRAFÍA

PATRICIA RINCÓN MAUTNER

PÁGINAS: 9, 12, 17, 18, 20, 24, 32, 39, 40, 43, 45, 46, 56, 97, 102, 112, 126 Y 140.

SHUTTERSTOCK

PÁGINAS: PORTADA, 31, 35, 63, 64, 75, 78, 82, 84, 89, 100, 108, 116, 123, 124, 135 Y CONTRAPORTADA.

PREPrensa E IMPRESIÓN

ZETTA COMUNICADORES SA

IMPRESO EN COLOMBIA - *PRINTED IN COLOMBIA*

© TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

GRUPO DE DIÁLOGO SOBRE MINERÍA EN COLOMBIA - GDIAM

BOGOTÁ D.C.

PRIMERA EDICIÓN, AGOSTO DE 2015

SEGUNDA EDICIÓN, ABRIL DE 2016

TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS. ESTA PUBLICACIÓN NO PUEDE SER REPRODUCIDA NI EN SU TODO NI EN SUS PARTES, NI REGISTRADA EN O TRANSMITIDA POR UN SISTEMA DE RECUPERACIÓN DE INFORMACIÓN, EN NINGUNA FORMA NI POR NINGÚN MEDIO MECÁNICO, FOTOQUÍMICO, ELECTRÓNICO, MAGNÉTICO, ELECTRO-ÓPTICO, POR FOTOCOPIA O CUALQUIER OTRO, SIN EL PERMISO ESCRITO.

